



**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**

**RÚBEN ALEXANDRE MONTEIRO CARVALHO**

Aspirante a Oficial de Polícia

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS**

XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

# **DA INFLUÊNCIA FRANCESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL**

Orientador

**PROFESSOR DOUTOR MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE**

Abril, 2016





**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**

**RÚBEN ALEXANDRE MONTEIRO CARVALHO**

Aspirante a Oficial de Polícia

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS**

XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

# **DA INFLUÊNCIA FRANCESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL**

Orientador

**PROFESSOR DOUTOR MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE**

Abril, 2016



Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, do Mestrado Integrado em Ciências Policiais (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), sob orientação científica do Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente, Intendente da Polícia de Segurança Pública.

A apresentação e discussão pública da dissertação realizou-se a 30 de maio de 2016, na Sala de Conferências do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), perante os senhores membros do Júri sob a presidência do Diretor do ISCPSI, Superintendente-Chefe Pedro José Lopes Clemente, resultando a aprovação por maioria e obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, com a classificação de 17 valores.

*Aos meus pais e irmãos.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o final da escalada de uma montanha que levou cinco anos e não é fruto único do trabalho que desenvolvi. Este é o momento de deixar em registo o meu público agradecimento a todos aqueles que, direta ou indiretamente, me ajudaram a chegar até aqui.

À Polícia de Segurança Pública por me ter proporcionado esta oportunidade e por me acolher no seu seio. Por me conceder a oportunidade de abraçar o sonho de ser Oficial de Polícia.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, nas pessoas que me auxiliaram e apoiaram no meu percurso académico e de formação profissional, que me ajudaram a crescer profissionalmente e enquanto pessoa.

Ao *XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia* por todos os momentos. Pela união, pela força e perseverança nos bons e nos maus momentos. Construí amizades que levo para a vida.

Ao Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente por ter aceitado a responsabilidade da orientação científica deste trabalho, bem como por todo o apoio prestado no decorrer deste último ano.

Ao Mestre Eduardo Pereira Correia pela coorientação que esteve a seu cargo. Pelo auxílio prestado na realização desta dissertação de forma tão dedicada e disponível.

A todos aqueles que me concederam um pouco do seu tempo para serem entrevistados. Este trabalho não seria possível sem a vossa experiência e opiniões. Ao Superintendente-Chefe José Ferreira de Oliveira, ao Superintendente-Chefe Paulo Valente Gomes, ao Intendente José Antunes Fernandes, ao Professor Rui Pereira, ao Professor Christophe Soullez, ao Professor Alain Bauer e à Adida para a Segurança Interna junto da Embaixada da República de França em Portugal, Nathalie Auvray.

Aos Subcomissários que orientaram os meus estágios práticos, em especial ao Subcomissário José Ramos Monteiro pela qualidade do estágio prático que me proporcionou na 20.<sup>a</sup> Esquadra – Benfica. Representa em pleno o que é um Oficial de Polícia e constitui-se, para mim, uma referência enquanto Comandante.

À minha família pela educação, pelo apoio incondicional e por toda a paciência. Foram indispensáveis para o meu sucesso pessoal e profissional.

A todos vós, uma palavra do meu mais sincero agradecimento.

## **RESUMO**

### **DA INFLUÊNCIA FRANCESA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL**

**RÚBEN ALEXANDRE MONTEIRO CARVALHO**

A realidade securitária em França tornou necessário revolucionar o paradigma político, que leva à génese e aplicação de políticas públicas específicas para o setor da segurança. Procuramos compreender a emergência das políticas públicas de segurança em França; verificar a sua influência em Portugal; averiguar da existência de diferenças entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade, compreendendo-as; bem como apurar se as políticas públicas de segurança podem influenciar a filosofia do policiamento.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança; França; Portugal; Polícia.

## **RÉSUMÉ**

### **L'INFLUENCE FRANÇAISE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ AU PORTUGAL**

**RÚBEN ALEXANDRE MONTEIRO CARVALHO**

La réalité sécuritaire à France est devenue nécessaire de révolutionner le paradigme politique qui conduit à la genèse et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques pour le secteur de la sécurité. Nous cherchons à comprendre l'émergence des politiques publiques de sécurité en France et vérifier son influence au Portugal; comprendre s'il y a des différences entre la police communautaire et la police de proximité; et enquêter si les politiques publiques de sécurité peuvent influencer sur la philosophie de la police.

Mots-clés : Politiques Publiques; Sécurité; France; Portugal; Police.

*Cette thèse était écrite sous le dernier accord orthographique de la langue portugaise.*

## **ABSTRACT**

### **THE FRENCH INFLUENCE IN THE PUBLIC SECURITY POLICIES IN PORTUGAL**

**RÚBEN ALEXANDRE MONTEIRO CARVALHO**

The securitarian reality in France brought about a necessary revolution of the political paradigm which led to both the genesis and application of public policies specifically for the security sector. We seek to understand the emergence of the public security policies in France and verify their influence in Portugal; to understand the differences between community policing and proximity policing (if any); and canvas whether the public security policies can influence the philosophy of policing.

Keywords: Public Policies; Security; France; Portugal; Police.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADS	Adjuntos de Segurança
ALMS	Agentes Locais de Mediação Social
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BAC	Brigadas Anticrime
CCPD	Conselho Comunal de Prevenção da Delinquência
CCTV	Closed-Circuit Television
CDPD	Conselho Departamental de Prevenção da Delinquência
CDV	Comité Departamental de Videoproteção
CE	Comissão Europeia
CGS	Gabinete Coordenador de Segurança
CIPD	Conselho Interministerial de Prevenção da Delinquência
CISPD	Conselho Interministerial de Segurança e Prevenção da Delinquência
CLPD	Conselho Local de Prevenção da Delinquência
CLS	Contratos Locais de Segurança
CLSPD	Conselho Local de Segurança e Prevenção da Delinquência
CMS	Conselho Municipal de Segurança
CNC	Centro Nacional de Cibersegurança
CNPD	Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência
CRS	Companhias Republicanas de Segurança
CSI	Código de Segurança Interior
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CUCS	Contratos Urbanos de Coesão Social
EGM	Esquadrões de Gendarmes Móveis
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
EPCI	Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal
ESP	Escola Superior de Polícia
FFSU	Fórum Francês de Segurança Urbana

FIPD	Fundo Interministerial de Prevenção da Delinquência
GLTD	Grupos de Tratamento da Delinquência
GNR	Guarda Nacional Republicana
GTIPS	Groupe de Travail Interinstitutionnel sur la prévention spécialisée
ICPC	International Centre for the Prevention of Crime
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LOPS	Lei de Orientação e Programação Para a Segurança
LOPSI	Lei de Orientação e Programação Para a Segurança Interior
LSI	Lei de Segurança Interna
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
PADPF	Plataforma aberta dos Dados Públicos Franceses
PDS	Planos Departamentais de Segurança
PEPP	Programas Especiais de Prevenção e Policiamento
PLS	Planos Locais de Segurança
PM	Polícia Municipal
PNRU	Plano Nacional de Renovação Urbana
PSP	Polícia de Segurança Pública
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG-CIPD	Secretariado-Geral do Conselho Interministerial de Prevenção da Delinquência
SIED	Sistema de Informações Estratégicas e de Defesa
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Sistema de Informações de Segurança
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
ZFU	Zona Franca Urbana
ZRU	Zonas de Redinamização Urbana
ZUS	Zonas Urbanas Sensíveis

## **LISTA DE FIGURAS E DE TABELAS**

### **Figuras**

Figura 1 - Sistema da caixa negra de David Easton. ....	51
Figura 2 - As vertentes da implementação do policiamento comunitário .....	115

### **Tabelas**

Tabela 1 - Evolução da polícia municipal em França entre 1984 e 2014.....	49
Tabela 2 - Da influência francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal.....	70
Tabela 3 - Gastos do FIPD em videoproteção. ....	107
Tabela 4 - Cronologia do policiamento de proximidade em França. ....	109
Tabela 5 - Os contratos locais de segurança em França. ....	111

## LISTA DE ANEXOS E APÊNDICES

### Anexos

Anexo I: O policy making process .....	98
Anexo II: Os riscos associados ao crescimento da insegurança.....	101
Anexo III: Rubricas do FIPD para 2014-2017 .....	104
Anexo IV: Gastos do FIPD em videoproteção .....	106
Anexo V: Cronologia do policiamento de proximidade em França.....	108
Anexo VI: Os contratos locais de segurança em França .....	110
Anexo VII: A doutrina «357» .....	112
Anexo VIII: As várias vertentes na implementação do policiamento comunitário.....	114

### Apêndice

Entrevista ao Professor Christophe Soullez.....	117
Entrevista ao Professor Alain Bauer.....	121
Entrevista à Commissaire Divisionnaire Nathalie Auvray.....	123
Entrevista ao Professor Rui Carlos Pereira.....	127
Entrevista ao Superintendente-Chefe Paulo Jorge Valente Gomes.....	135
Entrevista ao Intendente José Joaquim Antunes Fernandes .....	140
Entrevista ao Superintendente-Chefe José Ferreira de Oliveira.....	144

# ÍNDICE

Agradecimentos .....	I
Resumo .....	II
Résumé .....	III
Abstract.....	IV
Lista de siglas e abreviaturas .....	V
Lista de figuras e de tabelas.....	VII
Lista de anexos e apêndices.....	VIII

INTRODUÇÃO.....	1
-----------------	---

## CAPÍTULO I: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM FRANÇA

I.1. Evolução histórica e desenvolvimento .....	6
I.2. Enquadramento temático e conceptual .....	12
I.3. A <i>governance</i> da segurança .....	16
I.4. As políticas públicas de segurança .....	20
I.5. Uma tradição de preocupação com a delinquência e criminalidade.....	25

## CAPÍTULO II: A ATUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM FRANÇA .....

FRANÇA .....	28
II.1. A política de prevenção da delinquência.....	29
II.2. A <i>videoprotection</i> – CCTV .....	33
II.3. O policiamento de proximidade .....	38
II.4. Os contratos locais de segurança.....	42
II.5. Polícia municipal.....	46

## CAPÍTULO III: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL .....

III.1. As políticas públicas de segurança no contexto português .....	52
III.1.1. A agenda governativa desde 2002.....	55
III.1.2. A adaptação da segurança interna face às novas formas de insegurança.....	58
III.2. A filosofia do policiamento .....	60

III.3. Da influência francesa nas políticas de segurança em Portugal .....	64
III.4. A Polícia de Segurança Pública no processo de produção de políticas públicas.....	71
III.5. Desafios e estratégias de segurança nacional.....	73
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	80
ANEXOS .....	97
ANEXO I .....	98
ANEXO II.....	101
ANEXO III .....	104
ANEXO IV .....	106
ANEXO V.....	108
ANEXO VI .....	110
ANEXO VII.....	112
ANEXO VIII.....	114
APÊNDICE .....	116

## **INTRODUÇÃO**

As ciências policiais são interdisciplinares e multidisciplinares, dotadas de um amplo espaço científico e surgem para auxiliar a construção de um modelo de legitimação da ação estatal (neste caso por intermédio da ação de polícia) com base no conhecimento científico. Assim sendo, auxiliam a uma ação policial científica e, por isso, legítima (VALENTE, 2014).

A investigação em ciências policiais tem uma questão subjacente: “O que é uma boa polícia numa sociedade democrática?”<sup>1</sup> (JASCHKE *et al.*, 2007: 67). Os contributos para o esclarecimento da mencionada questão têm peso nos pilares de soberania de um Estado de Direito democrático moderno que são a segurança e a justiça (VALENTE, 2013a: 11). Propomos desenvolver um estudo na área das ciências policiais, abordando uma temática com eminente impacto na segurança e nas polícias que tange uma subdisciplina da ciência política: as políticas públicas de segurança.

As relações e as estruturas sociais acompanham o crescendo da complexidade dos Estados contemporâneos e tornam a gestão estadual uma atividade difícil e multidisciplinar. A capacidade de influenciar o funcionamento da sociedade é uma faculdade estadual com características e objetivos muito próprios, porquanto a gestão de desequilíbrios é fundamental na gestão da estrutura e dos problemas que afetam a coesão social dos Estados.

Para efetivar a gestão da complexidade dos Estados surgem as políticas públicas. Estas políticas são eventos relevantes, pois a sua implementação visa a produção de efeitos a longo prazo nas sociedades através de intervenção nos seus vários setores. Com essa intervenção objetiva-se um estado homeostático que foi perdido face a desequilíbrios iminentes à complexidade dos Estados contemporâneos.

A segurança é um direito fundamental dos cidadãos e pode ser vista, de acordo com LARA (2009), por duas perspetivas: por um lado temos a defesa militar e, por outro, a segurança interna. O nosso estudo abordará a segunda perspetiva apresentada, visto que a Polícia de Segurança Pública é um ator que concorre para a mesma.

O direito fundamental referido, quando colocado no patamar social torna-se a forma como a sociedade o percebe. Segundo SARMENTO (2010), a segurança é uma expectativa legítima dos cidadãos face à complexidade do mundo. Considerando que conflui para a

---

<sup>1</sup> Entenda-se, neste contexto, boa polícia tanto como organização/instituição, bem como o processo de policiamento em si.

estabilidade, prosperidade e coesão social dos Estados, a segurança torna-se alvo de atenção por parte do poder político.

A crise de legitimidade do Estado-providência, que se mostrou incapaz de prevenir e reprimir eficazmente a criminalidade, associada à crise do referencial repressivo (OLIVEIRA, 2006), fez com que surgissem as políticas públicas de segurança como forma de gerir o setor da segurança.

A finalidade essencial de uma política de segurança é a coesão social. Para tal dá-se resposta às reivindicações da sociedade no setor da segurança através da aplicação de políticas públicas de segurança. Se as políticas públicas no geral são o modo de governação das sociedades complexas (MULLER, 2013), as políticas públicas de segurança são, por maioria de razão, o modo de governação do setor segurança das sociedades.

A ação pública governativa incide sobre determinado domínio da vida social com o fito de o influenciar mediante a aplicação de “um conjunto de práticas e diretrizes que promanam de um ou mais atores públicos” (PASQUINO, 2010: 291).

O conceito de segurança não é estático. Segundo VALENTE (2014: 115), “a segurança pertence ao grupo de topologias mutáveis no tempo e no espaço”, sendo que a mesma sofre alterações políticas, económicas e jurídicas em associação com fatores sociais e culturais que as contextualizam. Nesta senda, os Estados contemporâneos devem acompanhar essas alterações de modo a estarem preparados para responder eficazmente a ameaças cada vez mais difusas e incertas. As diferentes perceções das ameaças fazem com que a segurança subjetiva oscile e sirva como força motriz para a criação de novas políticas públicas de segurança. Estas políticas públicas também visam, por este motivo, atenuar a diferença que existe entre a realidade vivida e a realidade almejada.

A análise ou descrição de políticas públicas de segurança é observar a ação do Estado com recurso à aplicação de diversos dispositivos e medidas com a finalidade de assegurar uma das suas mais prementes responsabilidades: a garantia e manutenção da segurança dos cidadãos.

A produção de conhecimento estruturado nesta matéria pode ser efetivada mediante a análise e o esforço de compreensão de uma política. Esta análise permite descrever e explicar a ação pública governativa bem como compreender o processo que subjaz a implementação de uma política pública.

A realidade francesa iniciou a abordagem política à segurança bastante cedo na sua história. Em 1667, criou-se a figura do *Lieutenant General de Police de Paris* como forma de gerir a complexidade das questões da segurança e da justiça. Porém, as políticas



públicas são recentes nesse país, surgindo devido à ineficácia e ineficiência dos serviços de Polícia, a par da emergência de um novo conceito de segurança de natureza sociológica (OLIVEIRA, 2001) que levam a que o poder político, essencialmente a partir da década de 80, se foque nas questões securitárias que se faziam sentir.

A partir dessa década, a delinquência começou a ser alvo de atenção e levou à adoção de medidas que se destinavam a prevenir e reprimir a criminalidade e a apaziguar a população que se sentia insegura. Estas medidas tiveram a sua primeira expressão em relatórios governamentais que potenciaram alterações no institucionalismo francês e que, segundo DIEU (1999), levaram a que se instituísse um modelo de prevenção diferente do modelo anglo-saxónico.

A presente dissertação pretende analisar se houve influência francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal. No que diz respeito aos nossos objetivos, procuramos também compreender a emergência das políticas públicas de segurança em França, bem como a sua evolução e os conceitos inerentes à sua implementação.

Considerando as diferentes abordagens que existem entre o modelo de proximidade dos países anglo-saxónicos, dito de *community policing* e o modelo adotado por países como França e Portugal, dito de *policamento de proximidade*, pretendemos verificar se há diferença entre os mesmos, procurando investigar sobre a influência das políticas de segurança na filosofia do policiamento.

Para essa pretensão, releva a análise das políticas públicas de segurança que vigoram em Portugal, procurando explicitar a sua evolução, objetos e objetivos que sejam semelhantes aos franceses. Procuramos sistematizar as diferentes políticas públicas de segurança nos Estados que iremos estudar, de modo a melhor se poder aferir da influência que nos propomos investigar.

A estrutura de investigação e análise da influência da república francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal, espelhada na presente dissertação, foi alicerçada *ab initio* num primeiro capítulo de análise a abordagem conceptual de modo a tornar inteligíveis os conteúdos que iremos desenvolver. Com isto, pretendemos compreender a origem e evolução histórica das políticas de segurança em França de modo a compreendermos as motivações da implementação das referidas políticas naquele país uma vez que essa compreensão releva para os nossos objetivos.

Num capítulo seguinte, procuramos dissertar sobre a atualidade das políticas públicas de segurança em França, de modo a melhor podermos analisar a eventual relação de influência que constitui o nosso objetivo originário. Procuramos fazer um levantamento

das mencionadas políticas bem como contrastar o contágio das políticas de segurança de prevenção situacional na realidade francesa.

No terceiro capítulo, releva conceber o edifício das políticas públicas de segurança que vigoram no território português, a par de um levantamento normativo sobre esta matéria, procurando verificar o papel da Polícia de Segurança Pública neste campo. Por fim, procuraremos analisar a possível relação entre a filosofia do policiamento e as políticas públicas de segurança, explicitando em que moldes essa relação acontece e porquê.

No que concerne ao método, a elaboração desta dissertação tem como alicerce o método científico, que será o nosso principal instrumento, de forma a organizarmos a estrutura da dissertação e darmos corpo aos objetivos propostos. Segundo SARMENTO (2013: 4) o método é um “conjunto de regras básicas que visam obter novo conhecimento científico” sendo, por isso, um caminho a percorrer.

Face à temática que nos propusemos estudar, iremos desenvolver um estudo de carácter descritivo, inserido num modelo de investigação qualitativo, com realce na análise bibliográfica e documental. De acordo com a mesma autora, este modelo reconhece variáveis, permite a inventariação de factos e a descrição de fenómenos através de uma análise produzida pelo próprio investigador com recurso a várias fontes podendo essa análise ser ou não retrospectiva. Este método promove uma recolha de dados que é controlada e sistemática e tem como necessário resultado uma análise que espelha estes atributos.

Numa primeira fase do nosso trabalho iremos realizar uma pesquisa e recolha de referências bibliográficas de forma a rever a literatura existente sobre a temática escolhida, isto é, saber o estado da arte da área que nos propusemos investigar. Nas palavras de QUIVY e CAMPENHOUDT (1998), esta fase é descrita como rutura e constitui o alicerce do procedimento científico.

Prosseguimos, em fase posterior, a via qualitativa em trabalho de campo, procedendo a entrevistas (método inquisitivo) que possibilitam, de acordo com o SARMENTO (2013), a recolha de dados descritivos cruciais através dos discursos dos indivíduos ou grupos de indivíduos, sendo estas ferramentas de análise de conteúdo. De acordo com MORSE (1994), os métodos qualitativos conseguem ultrapassar as contradições da realidade e são uma estratégia para recolher imagens da mesma. A mesma refere ainda que os métodos qualitativos tratam com o quotidiano e o seu investigador não consegue

controlar as variáveis, motivo pelo qual o desenvolvimento teórico, a descrição e a operacionalização são, muitas vezes, o resultado por si só.

As entrevistas que realizamos proporcionam-nos a oportunidade de auscultar a posição das personalidades que ocupam uma posição de relevo na nossa matéria de estudo. Estas posições permitem-nos obter informação variada e rica que nos possibilita uma reflexão mais informada e aprofundada sobre o tema em apreço, porquanto os entrevistados tomam parte ativa na produção, investigação e estudo das políticas públicas de segurança.

A análise do *mínus* da aplicação das políticas de segurança abordadas, a par de um levantamento normativo quer de França quer de Portugal, permitir-nos-á conceber melhor o edifício das políticas públicas de segurança no contexto nacional, com incidência no possível influxo francês nesta matéria.

## CAPÍTULO I: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM FRANÇA

### I.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DESENVOLVIMENTO

No século XVII as cidades em França eram pouco desenvolvidas e a criminalidade era essencialmente campestre e a segurança do território cabia aos nobres quando não estavam empenhados em esforços de guerra. Porém, com o desenvolvimento das cidades e da urbanidade emergiram novos problemas de segurança.

O aumento da demografia em França, que historicamente surge com o desenvolvimento das urbanizações, tornou propício o aparecimento de uma panóplia de fenómenos associados à delinquência que são próprios das cidades tais como a prostituição e a mendicância a par de alguns mercenários que assaltavam viaturas que transportavam os bens entre as pequenas cidades.

As autoridades francesas estavam habituadas a uma criminalidade essencialmente rural e vêem-se impotentes face ao surgimento destes problemas que emergem com o desenvolvimento da urbe. Esta impotência perante o fenómeno da criminalidade devido à falta de coordenação na atribuição dos poderes de polícia (BAUER e SOULLEZ, 2011) leva a que, em março de 1667, seja redigido um édito<sup>2</sup> que propõe a criação de uma figura sobre a qual recairia toda a responsabilidade respeitante à segurança da cidade, visto que “as funções da Justiça e da Polícia são muitas vezes incompatíveis”. Com este édito cria-se o *Lieutenant General de Police de Paris*<sup>3</sup>.

A criação de uma figura desta natureza constitui, segundo os mesmos autores, pela primeira vez na história de França, uma abordagem política de luta contra a criminalidade. Com este ato, o poder real visou criar um corpo de polícia tendente à prossecução da segurança da população da cidade de Paris. O cargo de *Lieutenant General de Police de Paris* extingue-se em 1789 com a criação de um comité provisório que ficou encarregue da polícia, da segurança e tranquilidade da cidade que faz com que a função do *Lieutenant General de Police de Paris* seja confiada ao prefeito da cidade (*maire*).

A extinção da *maréchaussée* e a instituição da *gendarmerie nationale* foram efetuadas poucos anos mais tarde por força da lei de 16 de fevereiro de 1791<sup>4</sup>. Este diploma estatui a organização desta força, as missões, atribuições e funções da mesma.

---

<sup>2</sup> Este édito foi proposto a Luís XIV por Jean-Baptiste Colbert em março de 1667 e propõe a criação do *Lieutenant General de la Police de Paris*.

<sup>3</sup> A primeira figura nomeada para este cargo foi Gabriel Nicolas de la Reynie por um período de três anos.

<sup>4</sup> *Loi 16 février 1791*.

Este corpo de polícia militarizado ainda hoje existe no institucionalismo francês e é uma das duas forças policiais que concorre para o sistema policial dual que existe em França.

Inicia-se, posteriormente, no ano de 1829, uma reforma com o fito de orientar a polícia para a resolução dos problemas urbanos que se tornavam mais notórios e, para esse fim, criam-se os *sargent de ville en uniforme* e coloca-se em prática a *îlotage* (BAUER e SOULLEZ, 2011).

De acordo com (TRONG, 2003), a *îlotage* faz com que o polícia, pela sua presença em determinado setor, deva ser capaz de identificar os problemas que geram insegurança, a fim de poder precaver e antecipar eventuais crises. Este sistema pode esquematizar-se como uma carta em que cada esquadra vê a sua jurisdição dividida em várias quadrículas sobre as quais é responsável um elemento policial. O polícia, por sua vez, deve manter-se atualizado, interessado e atento a tudo o que se passa e que preocupa os cidadãos do seu setor.

No século XIX surgem as primeiras políticas de melhoria e reestruturação urbana que visam melhorar problemas que existiam na capital francesa relacionadas como, por exemplo, a higiene, a segurança e a circulação na via pública (CHEVALIER, 2002). A preocupação com estes fatores no planeamento urbanístico francês acarreta uma visão do espaço urbano que deve ser pensado, construído e observado como um espaço que deve ser devidamente organizado tendo em conta imperativos de segurança pública e de manutenção da ordem.

Com o fim de “conciliar o ideal republicano com a necessidade de manter a ordem” (POLICE NATIONALE, 2015) bem como para equilibrar os poderes de polícia entre as comunidades e o Estado, é aprovada a Lei de 6 de abril de 1884. Esta define os princípios de uma divisão dos territórios franceses entre a polícia nacional e a *gendarmerie* nacional, de acordo com o número de habitantes.

As questões da segurança relativas à delinquência irrompem no debate político no âmbito de um quadro mais alargado com vista à prevenção da delinquência juvenil. Para este efeito foi publicado um diploma – *l’ordonnance du 2 février 1945* relativa à delinquência juvenil. Este diploma constitui um ponto de viragem no equilíbrio repressão/prevenção, visto que se estatui, no art.º 2.º que, “consoante os casos, o tribunal de menores pronunciar-se-á sobre as medidas de proteção, assistência, vigilância, educação ou reforma que lhe parecerem mais apropriados”.

Com o referido diploma a noção de inadaptação é associada à noção de delinquência e torna-se um objeto potencial de prevenção (BERLIOZ, 2003), no sentido em

que se equaciona um apoio aos considerados inadaptados de modo a integrá-los corretamente para que se afastem do caminho delinquente e criminógeno.

A partir do final dos anos 70, a realidade securitária que se fazia sentir em França toma uma dimensão política e força a que a comunidade política dê resposta ao avanço das questões que potenciavam a delinquência. “As políticas públicas vão assim, simultânea e sucessivamente, conjugar os efeitos das políticas de prevenção, da cidade, de reformas da polícia ou de territorialização de segurança” (BAUER e SOULLEZ, 2011: 23) de modo a integrar a população de origem estrangeira e a recuperar os bairros degradados que se acreditava potenciar a delinquência que se registava em crescendo.

Em 1977, constitui-se um comité de estudos sobre a violência, criminalidade e delinquência que publica um relatório<sup>5</sup> que afirma a insegurança como um fenómeno cíclico que melindra todo o tecido social. A insegurança derivada da criminalidade e da delinquência tem um efeito condicionante do comportamento pelo seu carácter imprevisível e anónimo que se tornava cada vez mais frequente e preocupante.

Este relatório abre o debate entre a prevenção e a repressão, afirmando que “a delinquência é o feito de indivíduos que a prevenção eficaz poderia afastar do caminho da violência” e que “a opinião pública, inquieta, é muito sensível à repressão” (PEYREFFITE, 1977: 140-141). Podemos afirmar que, neste ponto da história da França, se inicia a passagem de uma polícia repressiva, vocacionada para a manutenção da ordem para uma polícia de serviço público, “em suma, de polícia de intervenção à polícia de proximidade” (DIEU, 1999: 54).

O mencionado relatório conclui uma série de recomendações que vão desde a pesquisa relativamente aos domínios da insegurança e da violência até à redistribuição do efetivo policial bem como o recrutamento de gendarmes voluntários, passando pela criação de pequenos postos de bairro. Recomendava, ainda, para melhorar as relações entre o cidadão e a polícia, a prestação de informação à população relativa à atuação policial e da melhoria da formação cívica e profissional dos funcionários policiais.

De acordo com GLEIZAL (*cit. in* OLIVEIRA, 2001), as políticas públicas de segurança desenvolvidas em França, desde 1982, podem ser classificadas em quatro tipos: Uma política de prevenção da delinquência; uma política de segurança urbana; uma política de segurança pública e uma política de segurança interior.

---

<sup>5</sup> *Réponses à la violence* é um relatório publicado por uma comissão presidida por Alain Peyrefitte, em 1977, que estudou as questões relativas à criminalidade e ao sentimento de insegurança em França com o fito de propor uma série de medidas (parte III mencionado relatório) que visam combater o crescendo da insegurança, medo e criminalidade em França.

Relativamente à política de prevenção da delinquência, releva para os nossos objetivos a menção ao relatório publicado em 1982 pela comissão presidida por Gilbert Bonnemaïson<sup>6</sup>. Este relatório propõe uma série de medidas concretas relativamente a vários sectores da sociedade “que certamente são muito próximas das propostas no relatório publicado por Peyrefitte” (BAUER e SOULLEZ, 2011: 30). Mais uma vez, há uma grande incidência na questão da prevenção da delinquência por intermédio de uma abordagem concertada e territorializada das questões da segurança e da prevenção.

Neste relatório, como no da comissão de Peyrefitte, menciona-se a importância da *îlotage*, que é referido como um “velho método policial que foi abandonado devido a uma preocupação com a concentração das forças (...) [e] encontra-se atual devido à aplicação da política de prevenção” (BONNEMAISON, 1982: 84).

No seguimento deste relatório, é aprovado o Decreto n.º 83-459 de 8 de junho de 1983 que confia a política de prevenção da delinquência a um Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência (CNPD) que se descentraliza num Conselho Departamental de Prevenção da Delinquência (CDPD) e num Conselho Comunal de Prevenção da Delinquência<sup>7</sup> (CCPD). Propõe-se ainda a revisão da formação dos elementos policiais de modo a aproximá-los da população mediante “a introdução no vocabulário policial e das práticas policiais o conceito de deontologia policial (...) a fim de melhorar as relações entre a polícia e o público” (DIEU, 1999: 101).

Deu-se, então, início a uma política de descentralização da segurança e a uma desconcentração de meios mediante a passagem da preocupação com a segurança para uma escala mais reduzida – a escala local – visto que cada localidade tem preocupações específicas que diferem das outras localidades.

No que diz respeito à política de segurança urbana, desenvolvida a partir de 1992, são criados os Planos Locais de Segurança (PLS), que constituem uma repartição de tarefas entre o Estado central e as comunidades. Estes planos acabam por ser, mais tarde, substituídos um ano mais tarde pelos Planos Departamentais de Segurança (PDS).

O entendimento que a delinquência não é alavancada apenas por desfavorecimentos sociais, mas também de uma racionalidade económica leva à criação

---

<sup>6</sup> Elaborado por uma comissão presidida por Gilbert Bonnemaïson e aprovado na reunião plenária da comissão dos prefeitos para a segurança a 17 de dezembro de 1982. O mencionado relatório constitui uma reflexão crítica sobre a sociedade no que diz respeito à (in)segurança com o fito de surgirem sugestões fundadas de medidas concretas para que se travasse o sentimento de insegurança que arrasava França.

<sup>7</sup> No mencionado relatório pode ler-se: “A comissão propõe assim, para apreender o conjunto dos imperativos da prevenção, uma organização que se situa ao nível nacional, departamental, e comunal” (BONNEMAISON, 1982: 101).

dos denominados empregos da cidade. Estes empregos destinam-se aos indivíduos mais jovens com um grau académico até ao bacharelato e visa a supressão de eventuais necessidades económicas que levem os mesmos a considerar uma carreira criminal.

O normativo legal<sup>8</sup>, que institui a mencionada medida, cria também delimitações na zona urbana das cidades que objetivavam manter e melhorar a tranquilidade pública através da criação da igualdade de oportunidades como sejam as Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS), as Zonas de Redinamização Urbana (ZRU) e as Zonas Francas Urbanas (ZFU)<sup>9</sup>. Estas delimitações tinham como objetivos lutar contra os fenómenos de exclusão no espaço urbano e favorecer a inserção profissional, social e cultural das populações que habitam em bairros com habitações degradadas.

A política de segurança pública inicia-se em 1995, com a Lei de Orientação e Programação Relativa à Segurança<sup>10</sup> (LOPS). A segurança é definida, nesta Lei, como direito fundamental e condição do exercício das outras liberdades individuais. Face a este normativo institui-se a polícia de proximidade como orientação da política de segurança para todo o território francês. Esta lei constitui uma medida de modernização da Polícia Nacional e “estabelece uma nova carta de serviços privilegiando a segurança pública dos bairros, por reforço da polivalência e a recusa de conflitos de competência entre os serviços” (DIEU, 1999: 100). Para além disso, também “constitui as bases para a prevenção situacional com a definição de uma base legislativa e de enquadramento para o uso de videovigilância” (BAUER e SOULLEZ, 2011: 52) e institui as brigadas anticrime (BAC) que previnem e reprimem a delinquência na via pública através da procura do flagrante delito.

A política de segurança interior teve o seu início dois anos mais tarde na sequência do colóquio de *Villepinte*, intitulado “cidades mais seguras para cidadãos livres”. Na sequência deste colóquio e enquadrados por circulares interministeriais, surgem os contratos locais de segurança (CLS).

Estes contratos espelham o emprego de meios para operacionalizar a coprodução de segurança e a proximidade e “têm a adesão de vários líderes políticos locais que são seduzidos, primeiramente, pelos meios empregues pelo Estado através dos “*emplois-jeunes*” (BAUER e SOULLEZ, 2011: 248). Esta medida impulsiona o programa “*nouveaux besoins, nouveaux emplois*”, como estipulado na Lei n.º 97-940 de 16 de outubro de 1997

---

<sup>8</sup> Lei n.º 96-987 de 14 novembro de 1996.

<sup>9</sup> Estão definidas no número 3 do artigo 42.º da Lei n.º 95-115 de 4 de fevereiro de 1995.

<sup>10</sup> Lei n.º 95-73 de 21 de janeiro de 1995.



relativa ao desenvolvimento de atividades para o emprego dos jovens<sup>11</sup>, onde se pode ler que o Estado pode chamar os jovens que se enquadrem como objetos da referida medida para que exerçam as funções de adjuntos de segurança devidamente enquadrados na estrutura da Polícia Nacional.

A implementação da supramencionada medida impulsionou a criação dos Agentes Locais de Mediação Social (ALMS) que “contribuem para o desenvolvimento de uma nova resposta em matéria de prevenção facilitando o relacionamento social” (BAUER e SOULLEZ, 2011: 59) e que servem de resposta à demanda securitária sem se adotar ações policiais repressivas, levando ao recrutamento de vários milhares de jovens entre 1998 e 1999.

A polícia francesa começou a caminhar para uma “verdadeira política de proximidade” (OLIVEIRA, 2001: 23) em 1998 quando o conceito de proximidade policial sofre desenvolvimentos doutrinários e acaba por ser o eixo da resposta política à demanda securitária. Este conceito encerra uma lógica descentralizadora onde as chefias locais têm uma ampla margem de manobra para que adaptem os seus dispositivos à realidade que observam e têm de gerir.

As chefias locais e seus mandatários devem conhecer o meio, não só em termos criminais, mas também em termos socioeconómicos com o fito a prevenir as dificuldades que possam surgir. A proximidade policial é um conceito de uma polícia à escuta, vigilante e observadora enquanto se mantém aberta a diálogo e interessada na vida das populações. Com esta filosofia pretende-se substituir a lógica reativa por uma lógica preventiva de serviço ao público e ao cidadão, com a participação na vida da cidade por intermédio de presença ativa nas iniciativas locais.

Em 2001, as ocorrências registadas pelas forças de segurança aumentaram 40% e atingiram os quatro milhões de crimes e delitos cometidos<sup>12</sup>, iniciando-se uma reorganização e reorientação em termos de políticas de segurança em França.

Na sequência dessa vaga criminal, em 2002, o Ministro do Interior, Nicolas Sarkozy, verte as prioridades securitárias numa nova Lei de Orientação e Programação para a Segurança Interior (LOPSI)<sup>13</sup> que prevê o recrutamento de mais elementos para ambas as Forças de Segurança e inicia uma vaga de reformas estruturais nas organizações policiais.

Em primeiro lugar, pretende-se uma reestruturação do policiamento de

---

<sup>11</sup> *Loi n.º 97-940 du 16 août 1997. (Relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes).*

<sup>12</sup> *Cfr. Relatório sobre as orientações da política de segurança interna da Lei n.º 2002-1904 de 19 de agosto de 2002.*

<sup>13</sup> *Loi n.º 2002-1094 du 29 de août 2009 (D'orientation et programmation pour la sécurité intérieur).*

proximidade, para que a presença policial nas ruas seja mais ostensiva nas horas de maior ocorrência criminal e, para este efeito, a prioridade passa pela realocação de meios humanos e materiais com mudanças na doutrina de emprego de forças móveis, como sejam as Companhias Republicanas de Segurança (CRS) e os Esquadrões de *Gendarmerie* Móveis (EGM). Na mesma senda, reconhece-se a necessidade de aprimorar a investigação criminal face ao número de crimes que ficam impunes.

Assume-se que a polivalência que se previa e se exigia aos elementos policiais, aquando da institucionalização do policiamento de proximidade, é ilusória visto que o caminho se deve pautar pela complementaridade entre as várias equipas (BAUER e SOULLEZ, 2011) de modo a especializar e potenciar competências. Deste modo, prevê-se no relatório anexo “por termo ao emprego de polícias e guardas em funções que não estão estritamente ligadas à segurança”, defendendo a posição de que os polícias não são trabalhadores sociais, visando ainda o reforço da complementaridade operacional com os serviços policiais locais e entidades privadas.

Em segundo lugar, aposta-se na flexibilidade e adaptação local atribuindo aos responsáveis locais uma ampla margem de manobra para se adaptarem à realidade que procuram gerir. Para este efeito, prevêem-se quadros de adaptações territoriais em vez de prever um modelo rígido de aplicação obrigatório para que o crime possa ser gerido de forma territorial e setorial.

Em terceiro e último lugar, aposta-se no desenvolvimento da ação judicial, pelo aumento do número de elementos dados à pesquisa de informações e investigação criminal, pelo aumento da jurisdição territorial dos agentes policiais e pelo desenvolvimento dos meios de polícia técnica e científica.

Esta denominada *cultura do resultado* de Sarkozy (ROCHÉ, 2005) levou a que houvesse um distanciamento entre a polícia e a comunidade, pois aos polícias não cabiam tarefas que fossem além das competências estritamente policiais.

Como teremos oportunidade de constatar, os condicionalismos histórico, cultural, social e económico francês tiveram impacto nas políticas de segurança que foram implementadas ao longo dos anos em França.

## **I.2. ENQUADRAMENTO TEMÁTICO E CONCEPTUAL**

De modo a melhor darmos a perceber a temática que nos propusemos a trabalhar é

de todo relevante incluir na presente dissertação um ponto de enquadramento temático e conceptual.

A sociedade atual é o resultado de um processo através do qual os Homens passaram do denominado estado de natureza, onde o limite de um indivíduo era na força de outro, para outro estado, civil, regulado pelo direito. Esta passagem permitiu acabar com uma realidade que não era compatível com uma situação de segurança, prosperidade e progresso.

Para HOBBS (2003), todos os Estados nascem de um contrato social. Este contrato diz que cada Homem não tem o direito de se defender a ele próprio e que o Estado assume essa tarefa por cada um dos cidadãos. A aceitação desta condição leva a que se crie uma autoridade abstrata, num patamar superior, sobre quem recai a responsabilidade de proteger os cidadãos. É deste contrato que nasce o Estado com o poder-dever de garantir a segurança dos cidadãos e com violência na base da sua fundação (DUARTE, 2012).

A violência dos Estados tem substância no processo legislativo inerente ao Estado de direito. A lei que vigora nos Estados é uma manifestação potencial de violência cujo exercício cada Estado chama a si e só a si, nascendo “para este [*Estado*] a obrigação de defender e garantir àqueles [*cidadãos*] o exercício pleno dos seus direitos” (VALENTE, 2013a: 25).

O contrato social permitiu ao Estado monopolizar o exercício da força (legítima) e retirou o medo constante que caracteriza o estado de natureza. Ao chamar a si toda a responsabilidade do exercício da violência legítima deu garantias de segurança a todos os cidadãos, porquanto nenhum cidadão pode, por si só, exercer violência contra outro fora das normas balizadoras criadas pela lei.

A ordem política criada para garantir essa segurança não é, por isso, apenas fruto da natureza social do Homem, mas antes fruto da sua racionalidade (MALTEZ, 1996). O ser humano reconhece a sua limitação enquanto ser isolado, cuja existência se pautaria pelo medo e pelas parcas condições de vida, e isso faz com que se eleve à condição de ser social. A racionalidade refere-se, por isso, à procura por uma melhor condição de vida numa incessante busca por segurança, prosperidade e progresso.

A segurança é fundamental para a vida em sociedade e o seu garante constitui a provisão de um bem essencial que é condição prévia de todas as funções de um Estado (PENEDA, 2012). Releva deste raciocínio que sem segurança é impossível um Estado prosperar, porquanto este se deve caracterizar pela confiança na coletividade e não o contrário. A segurança na coletividade só existe porque se constrói com base na confiança.

Sem uma fundação sólida no que diz respeito ao Estado, suas instituições e ao seu funcionamento não é possível que este opere devidamente, devido ao isolamento ou anomia que se criaria.

A segurança constitui, por isso, uma questão de Estado e é “indiscutivelmente, um factor relevante de coesão social e de desenvolvimento económico do país” (PEREIRA, 2012: 21), sendo que é um direito fundamental e um pilar de qualquer Estado organizado. A mesma é uma incumbência primária daquele, que deve garanti-la em toda a extensão do seu território.

Garantir a segurança e mantê-la é um fator que permite o desenvolvimento estadual num patamar social, político e até económico. A coesão e sustentabilidade de uma dada sociedade são sinónimos de liberdade e esses dois fatores apenas conseguem ser atingidos se na base da construção do Estado estiver a confiança e a segurança. Esta última é a disponibilidade do livre exercício dos restantes direitos, sendo condição essencial para assegurar uma tranquilidade pública duradoura e estável tendente ao desenvolvimento e potencial de prosperidade das Nações.

A segurança é uma condição que é associada à ausência ou controlo do risco e, segundo SARMENTO (2010), liga-se à proteção de objetivos políticos estaduais perante atos ofensivos. Esta deve ser compreendida, em primeira instância, como um elemento fundamental da vida humana, capaz de forçar a adaptação do Homem para a conquistar. A mesma é uma pretensão humana primordial que se constitui como um objetivo político na medida em que é incumbência do poder político garantir a segurança de todos os seus cidadãos (CORREIA e DUQUE, 2012).

Para garantir a segurança surgem várias entidades que usam força e violência de uma forma concertada e que detêm autoridade em nome coletivo. Assim, como afirma OLIVEIRA (2006), o surgimento do Estado e a garantia da segurança são resultado um do outro e o primeiro assumiu o monopólio da violência legítima pelo estabelecimento de uma via coerciva e mediadora denominada de administração policial.

A polícia não pode ser definida de um modo satisfatório em termos dos seus fins. Uma definição de polícia deve ser baseada nos seus meios, como a coerção (KLOCKARS, 1985). A definição que nos propõe este autor é, entendemos nós, insuficiente. Devemos ter em atenção também a função policial, que deve ser legítima, isto é, “emanar da vontade popular” (VALENTE, 2012: 160), como verdadeira expressão da democracia do Estado de direito. Assim, polícia não é só a instituição ou o indivíduo que usa da força coerciva em

nome do Estado dentro do território deste. É também a instituição ou indivíduo legitimada(o) para o fazer, dentro das normas balizadoras do ordenamento jurídico.

O relacionamento entre a polícia e o cidadão é, no âmbito das suas atribuições<sup>14</sup>, levado a cabo num plano de superioridade em que a primeira aparece investida de autoridade.

A coercibilidade da atividade de polícia torna-a capaz de condicionar o comportamento do cidadão através da aplicação de normativos legais com uma relativa margem de discricionariedade no meio social. A relação entre a polícia e o cidadão pressupõe, por isso, uma noção de poder visto que há a possibilidade do uso da força para impor a vontade do poder político, representativo da vontade coletiva (LARA, 2009).

Para que se possa exercer o poder é necessário deter a capacidade de condicionar os comportamentos alheios. No caso dos Estados, esse condicionamento é feito por intermédio de legislação que regula determinadas atividades e comportamentos. Todavia, a lei sem consequência não produz efeito e a consequência só tem lugar se existir uma entidade empossada de poder para fiscalizar e, se necessário, forçar o cumprimento dessas leis que são a expressão da vontade coletiva.

A atividade da polícia é a face visível do cumprimento desses normativos e tem impacto na imposição daquilo que é a vontade do poder político. Por este motivo a atividade da polícia assume, segundo REINER (2010), relevância política.

O relacionamento entre a segurança, a polícia e o poder político é complexo. A segurança é um elemento fundamental e uma garantia que deve ser produzida e estar disponível de modo a que uma sociedade democraticamente considerada consiga atingir uma paz pública estável e duradoura. Essa segurança é do interesse do poder político, porquanto este visa a governação de um Estado de modo a que este seja tão próspero quanto possível. Porém, a determinação de certas condutas só é possível mediante a administração policial que é o garante do cumprimento da lei e o principal produtor de segurança.

É neste sentido que emerge atividade policial imbuída de relevância política enquanto linha da frente da garantia da segurança interna de um Estado de direito democrático contemporâneo e organizado e, também, como o seu último reduto.

---

<sup>14</sup> Pretendemos excluir deste âmbito, por exemplo, relações contratuais onde a Polícia não age investida de poder público.

### I.3. A GOVERNANCE DA SEGURANÇA

A conceção tradicional de segurança tinha o Estado como principal ator no campo da segurança e nele estava consignada a responsabilidade de produzir e assegurar a segurança. Atualmente a realidade não se verifica desta forma. O Estado, atualmente, não pode agir unilateralmente para produzir a segurança e atua com base numa *governance* que veio revolucionar o paradigma securitário.

De acordo com TEIXEIRA *et al.* (2006), à luz vestefaliana, os Estados agem num quadro internacional perfeitamente delimitado, sendo que a ordem interna e anarquia internacional são duas realidades separadas. Por este motivo, o Estado detém não só o monopólio do uso legítimo da força mas também a centralidade das relações internacionais. Da mesma maneira, o Estado é a referência da segurança, isto é, manifesta-se e assume-se sem oposições como principal ator na produção do bem segurança.

A assunção do Estado como referência exclusiva na temática da segurança faz com que, durante muito tempo, as conceptualizações de segurança se centrem no que WIRTZ (2007) denominou de *high politics*, como sejam guerra e paz, cimeiras diplomáticas, dissuasão nuclear, controlo de armamento, alianças militares e integridade estatal.

A centralidade estatal como referência da segurança fez com que tudo o que dissesse respeito à sobrevivência do Estado fosse entendido como uma ameaça ou fonte de risco. Por outro lado, e de acordo com o mesmo autor, temáticas como as migrações, as alterações climáticas e ambientais, a saúde e o desenvolvimento ainda que fossem percecionadas como fonte de problemas, raramente era vistas como ameaças ou fontes de risco. Eram, por contraposição às *high politics*, *low politics*.

Sendo as temáticas das *high politics* aquelas em torno das quais orbitava a segurança, a principal ameaça percebida para a mesma era o choque entre Estados, o conflito armado (ou risco do mesmo). A consequência dessa conceção de segurança é a militarização da mesma, isto é, se as ameaças que se percebem em torno de um tema são exclusivamente de determinada ameaça ou fonte de risco, há uma tendência para nos protegermos dessas ameaças ou fontes quase exclusivamente. Destarte, surge uma conceção militarista da segurança porque, segundo TOMÉ (2010), a relação entre a segurança e as dimensões não militares só era relevante quando estas exercessem algum tipo de influência na guerra.

No entanto, esta abordagem tradicional de segurança tem vindo a ser contestada. O autor BELL (2001) refere que o Estado se tornou demasiado grande para resolver os

pequenos problemas e demasiado pequeno para resolver os grandes. Já FERNANDES (2014) refere que os Estados parecem ser demasiado grandes para caber dentro de si.

As pressões que o Estado sofre já não são apenas de outros Estados, mas também de organizações privadas não-governamentais, de organizações de Estados e, ainda, de si próprio, na forma de estruturas infranacionais e, até mesmo, dos próprios cidadãos. O Estado encontra-se sujeito a vários tipos de pressão e vê-se incapaz de, perante tais pressões, monopolizar e concretizar na plenitude o seu papel de principal mitigador da insegurança. A segurança interna dos Estados não é, por isso, uma questão de um só Estado, mas sim uma realidade que se impõe face à globalização (VALENTE, 2013a).

O ímpeto dado pela globalização à discussão das temáticas relativas à segurança fez com que áreas entendidas como *low politics*, na aceção tradicional de segurança, sejam agora alvo de discussões securitárias. A aceção de que o Estado é a principal ou até a única referência de segurança desvaneceu-se e há outros atores que devem ser considerados bem como outros níveis de segurança que devem ser alvo de atenção, como a segurança das comunidades e dos indivíduos. Há cada vez mais assuntos que surgem para debate que invertem a hierarquia entre as *low* e as *high politics* e as dimensões não convencionais (como as migrações ou as questões ambientais), passam a ocupar o topo da agenda da segurança<sup>15</sup>.

A ideia de globalização remete-nos para a esteira de CASTELLS (2005) que defende de que vivemos numa estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na eletrónica e em redes de computadores que processam e geram informação passível de ser acedida e analisada em todos os pontos dessa rede.

Esta ideia de interligação de leva-nos a afirmar que a globalização é um fenómeno que interliga Estados, organizações, entidades e cidadãos de todo o mundo através de mecanismos onde podemos interligar as várias vertentes da vida em sociedade.

A sociedade, agora global, fomenta uma série de interdependências que forçam o “crescendo para formas supra-estatais de governação da segurança [*sendo esse o*] resultado sistémico do adensar de interdependências com que nos deparamos na dinâmica do mundo moderno” (ELIAS e GUEDES, 2012: 31). Destarte, a garantia da segurança dos cidadãos por parte dos Estados tem de passar pela cooperação com outros Estados, devendo articular-se com o espaço internacional, supranacional bem como com atores de poder e influência

---

<sup>15</sup> Um exemplo atual duma inversão como a mencionada é a preocupação com a crise dos refugiados e dos fluxos migratórios.

(FERNANDES, 2014). Neste sentido, devemos considerar que a cooperação transnacional é fundamental para efetivar a proteção e garantia dos direitos humanos (VALENTE, 2013b: 437).

Segundo ELIAS e GUEDES (2010), as transformações são globais e também houve modificações no plano particular da segurança sendo que, apesar de as Forças de Segurança e as Forças Armadas manterem áreas de atuação distintas, as mesmas não são nos formatos estanques que tradicionalmente marcavam a divisão entre Forças de Segurança e Forças Armadas.

O mundo único onde vivemos (GIDDENS, 2000) molda, por isso, o paradigma conceptual da segurança que já não corresponde aos moldes tradicionais. Nos planos político e jurídico o panorama da segurança mudou com o fim do mundo bipolar, constituindo-se como um direito-dever cujo carácter é multidimensional, visto que se alargou por setores e subdividiu-se em níveis, aprofundando-se e complexificando-se (ELIAS e GUEDES, 2010).

O aprofundamento e complexificação do conceito de segurança tornam a sociedade, agora global, alerta para ameaças e fontes de risco que outrora não eram percebidas como tal. Este facto leva a que se crie um estado em que a procura da segurança é, cada vez mais, incessante e torna necessário reconfigurar o próprio conceito de modo a que se produzam respostas passíveis de mitigar estas ameaças e riscos.

Com o reconhecimento da natureza multidimensional da segurança urge a necessidade de pensar e implementar medidas que tradicionalmente não eram consideradas medidas de segurança, mas que atualmente são essenciais para acautelar a violência e outras ameaças, com o fito de prevenir a desconstrução da confiança nas instituições e no tecido social, reafirmando a necessidade cada vez mais premente de segurança (FERNANDES, 2014).

Para se adaptarem a este paradigma securitário que se impôs, os Estados viram-se forçados a alterar os seus referenciais de ação. Estamos perante uma *governance* da segurança.

O neologismo «*governance*» surgiu na ciência política em referência a “um conjunto de regras institucionais, processos de coordenação e tomada de decisão com foco na eficiência ao definir objetivos coletivos, estabelecendo prioridades e produzindo resultados” (KURIAN, 2011: 687). Esta “não constitui uma teoria que se destina a englobar tudo nem a explicar tudo, mas é uma ferramenta teórica e empírica que permite compreender a produção de segurança” (DUPONT, 2008: 69).



Esta *governance* compreende “o processo através do qual coletivamente resolvemos os nossos problemas e vamos de encontro às necessidades na nossa sociedade” (OSBORNE e GAEBLER, 1993: 24) e acarreta mudanças nos referenciais de ação.

Dá-se, também, uma redefinição do papel do Estado com o fim de encontrar um equilíbrio entre a administração local e a administração central face ao quadro de descentralização. Com esta redefinição, outras instâncias do poder político ou social que não o poder central passam a ter um papel ativo na produção de segurança na sociedade.

O Estado emerge como uma realidade composta que permite ao mesmo dotar-se de maior legitimidade e de gerir a implementação das suas políticas securitárias. Se os cidadãos sentirem que o Estado é legítimo para aplicar determinado tipo de medidas o mesmo mune-se daquilo que REUS-SMIT (2004: 58) denominou de *poder de atrair o acatamento voluntário*. Esta faculdade surge quando os cidadãos reconhecem ao Estado a capacidade de erigir respostas às suas demandas sendo que, por esse motivo, farão essa exigência, reduzindo a carga simbólica de coação que as medidas emanadas pelo Estado detêm.

A insegurança é uma dessas demandas e raramente sai da agenda política sendo que novos atores e dispositivos entram em jogo, havendo uma “desmonopolização do exercício da segurança” (ROCHÉ, 2004c: 43). O Estado não pode agir isoladamente nem unilateralmente, pois nenhum ator público ou privado tem o conhecimento, capacidade e recursos para resolver os problemas nessa premissa (HARNISH, 2002). São necessárias medidas onde todos esses atores possam ter o seu papel, havendo uma governação de segurança que abarque o nível local, nacional e internacional.

O cidadão surge como componente da *governance* da segurança. De acordo com OLIVEIRA (2006: 71) “o mais importante da *governance* da segurança é definir o espaço público, a arena pública, de participação mais adequada para o cidadão”. Se os cidadãos se preocuparem com a sua segurança e não a pensarem como incumbência específica do Estado, acabarão por dar o seu contributo para a produção da mesma e aumentam a legitimidade da ação estadual e policial na medida em que a mesma será exercida para resolver os problemas por eles indicados.

A ideia de *governance* da segurança remete-nos para a ideia de gestão da mesma e não apenas de manutenção e imposição da lei e do ordenamento jurídico. Assim, a mesma surge da necessidade de dar resposta (ou adaptar respostas já implementadas) a situações geradoras de insegurança. Porém, para que haja eficiência das políticas públicas, há necessidade de “circunscrever a área sobre a qual incidirá a política, ainda que se tenha em

mente que as realidades locais se interpenetram, porque as dinâmicas sociais não respeitam fronteiras entre espaços urbanos” (SOARES, 2006: 97).

Destarte, a *governance* da segurança deve, no âmbito daquilo que são as respostas geradas e implementadas, considerar as particularidades de cada local e adaptar as respostas a essas condicionantes. Constitui-se, por este motivo, como que uma rede construída com base na aproximação da solução ao cidadão integrando-o na mesma e tornando-o um ator na produção de um bem do qual será o usufrutuário central e final.

#### **I.4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA**

Os Estados modernos são dotados de uma grande complexidade. As suas relações e estruturas sociais acompanham essa complexidade e tornam a gestão estadual uma tarefa árdua, intrincada, multidisciplinar e multissetorial. A consequência da contínua complexificação que caracteriza os Estados modernos é o surgimento de políticas públicas.

As políticas públicas são o modo de governação das sociedades complexas (MULLER, 2013) e a sua face visível constitui a ação pública governativa. Os Estados, por sua vez, devem ser compreendidos como macroestruturas constituídas por um conjunto de organizações mais ou menos coordenadas por uma autoridade executiva (SKOCPOL, 1988).

Para existir uma entidade com o poder de executar, constitui-se um pressuposto a autoridade da mesma e uma submissão dos restantes elementos que a constituem. Por outras palavras, o Estado é dotado de legitimidade para poder determinar e decidir de uma forma autoritária perante a sociedade. Sendo uma política pública “um produto da actividade de uma autoridade investida de poder público” (MÉNY E THOENIG, 1989: 129) a mesma surge como uma imposição do poder político e tem um carácter eminentemente autoritário, porquanto a sua exigência coativa é sempre uma possibilidade ao acatamento voluntário.

Esta natureza prescritiva traduz-se na faculdade de criar e aplicar programas que visam regular o funcionamento da sociedade (RICHARSON, 2006) independentemente da vontade dos seus membros e esperar que estes cumpram o estipulado por esses programas. Nas palavras de DANIEL KÜBLER e JACQUES DE MAILLARD (2009: 9), para colocar em prática uma política pública, as “autoridades públicas dispõem da capacidade de utilização da violência legítima”.

Como consequência da sua complexidade, os Estados acabam por se dividir em setores, sendo que cada um destes tem os seus objetivos. Por este motivo, torna-se necessário gerir os desequilíbrios criados pela segmentação social, visto que “a sociedade setorial é ameaçada pela *desintegração* se não encontrar os meios de gerir os antagonismos sociais” (MULLER, 2013: 11). Assim, estas políticas têm como característica a sua setorização e constituem uma intervenção da ação pública a uma parte específica da realidade de modo a gerir desajustamentos que existam entre os setores ou entre estes e a sociedade globalmente considerada (OLIVEIRA, 2006).

Desta forma, cada política pública é uma tentativa de agir e influenciar determinado domínio da vida social. Para este fim, cada ação política sobre a sociedade “passa pela definição de objetivos (...) que vão eles mesmos ser definidos a partir de uma *representação do problema*, das *suas consequências* e das *soluções* possíveis para o resolver” (MULLER, 2013: 52), isto é, a formulação das políticas públicas foca-se nas decisões que podem ser tomadas, e nas soluções que se traduzirão em resultados práticos no (dis)funcionamento da sociedade. Parafraseando GEURTS (2011), o processo de formulação de políticas públicas é focado nas decisões e movido pelos resultados pretendidos.

As políticas públicas foram definidas como um campo de estudo que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995) e como as medidas que os governos tomam que influenciam, direta ou indiretamente, a vida dos cidadãos (PETER, 1995). Já SECCHI (2012: 2) entende que “uma política pública é uma directriz elaborada para enfrentar um problema público”. Todas as posições apresentadas anteriormente convergem na aceção de que uma política pública é uma ação tomada por determinado governo para resolver um problema que é percebido como um problema público e merecedor de preocupação do poder político.

Os problemas políticos que emergem não são apenas os problemas em si, mas também a percepção que o público faz dos mesmos. Assim, todas as situações que são tidas como politicamente repreensíveis são passíveis de se tornarem um problema (MULLER, 2013), pois são representações da realidade e influem naquilo que se percebe como devendo ser intervencionado pelo Estado.

Para desencadear a formulação de uma política pública é preciso que se constate um problema e que o mesmo seja entendido como um problema político. O poder de decidir o que será a questão política a resolver é crucial para o processo de formulação de políticas públicas (DYE, 2013), pois se não se criar a percepção da importância de

determinado problema, este não é inserido na agenda pública governativa e não se torna passível de ser objeto de uma política pública.

A agenda política pode ser entendida como o aglomerado de situações cuja percepção atingiu o “estatuto” de problema político e que é, por isso, digno de intervenção por intermédio da ação pública governativa. Esta agenda é preenchida com reflexos de choques entre os quadros valorativos e normativos e a realidade que se verifica e se entende como repreensível devendo, por isso, ser alvo de intervenção com o fito de atenuar a diferença que existe entre a realidade observável e a realidade desejada. A inscrição de uma situação na agenda política não é um processo natural e, regra geral, é rodeado de controvérsia social e política (MULLER, 2013). Da mesma maneira, as noções de problema e de agenda política constituem-se como constructos sociais influenciados por crenças, valores e ideias (EVANS, RUESCHEMAYER e SKOCPOL, 1985).

As políticas públicas enquadram vários atores distintos desde a instância política, onde se enquadram os decisores, até aos funcionários públicos (quem aplica a política pública) passando por assessores e especialistas no domínio em questão. Estas manifestam-se sob forma de um “conjunto de práticas e diretrizes que promanam de um ou mais atores públicos” (PASQUINO, 2010: 291). As diretrizes provêm de decisões mas a sua eficácia depende da sua aplicação bem como de todo o processo de formulação da mencionada política que encerra vários passos no que DYE (2013) denominou de *policy making process*<sup>16</sup>.

O resultado esperado pela implementação de uma política pública é a resolução do problema que a gerou, suprimindo a necessidade (seja ela qual for) que levou à geração da referida política e criando uma espécie de homeostasia entre os vários setores até que se gere um novo desequilíbrio que justifique um novo ciclo político.

Na década de 70, a insegurança provocada pela criminalidade emerge como um problema social e político. Desde então, não mais se afastou da agenda relativa às questões sociais (ROBERT, 2002). Para que se travasse este fenómeno, a instância política atuou e começou a incluir nos programas políticos da atualidade um conjunto de medidas de prevenção e repressão da criminalidade e insegurança que tinham por base dois modelos bastante distintos. Num deles, há uma maior incidência na normatividade e no cumprimento cabal da legislação em vigor. Neste, existe um reforço dos poderes de polícia, o agravamento da legislação penal e o aumento da lotação das prisões e, no outro,

---

<sup>16</sup> Sobre o *policy making process* vide Anexo I.

há uma maior importância dada à informação transmitida aos cidadãos, numa ideologia de proximidade para com estes (OLIVEIRA, 2006), bem como de privilégio comunicacional com as estruturas de apoio.

A mediação social como ferramenta para a diminuição da insegurança tem merecido a consideração dos governos, nomeadamente no que diz respeito às políticas de segurança, que tendem a favorecer ação dissuasora da criminalidade ao invés da repressão pura dos fenómenos criminais. O mediador é aquele que traduz a linguagem social para linguagem política (MULLER, 2013) e ajuda a construir a política pública<sup>17</sup>.

Para a existência de uma política pública deve haver concordância e apoio na aplicação da mesma e o equilíbrio entre várias partes que têm interesse em ver determinada questão resolvida. Assim, uma política deste género é um trabalho progressivo e pretende-se que seja uma política a longo prazo (SOUZA, 2006) na medida em que as soluções se podem adaptar em função da realidade observada devido às limitações de informação dos decisores políticos e outros intervenientes no processo.

Uma decisão no âmbito de uma política pública pretende-se, no entanto, concertada nos mais variados níveis de intervenção, abrangente, intencional e focada nos objetivos a atingir, pois os resultados nem sempre são visíveis a curto prazo.

Tendo assentido a ideia de que uma política pública é uma política holística e de continuidade, podemos afirmar que uma política pública é o que os governos “fazem, porque o fazem e que diferença é que isso faz” (DYE, 2013: 3), sendo que a mesma compreende o que os governos decidem fazer ou não fazer<sup>18</sup>. Assim, uma política pública é muito mais do que a ação pública governativa. Ainda que a mencionada ação seja a face visível da política, há todo um processo de perceção do problema político, de criação da política pública, de implementação e avaliação da mesma que não podemos olvidar.

O facto de se reconhecer o mundo atual como complexo e caótico fez com que se caracterizasse a segurança como uma expectativa futura (SARMENTO, 2010). Assim, a segurança é uma das tarefas fundamentais do Estado visto que há uma (legítima) expectativa dos cidadãos em que o Estado, por intermédio das suas instituições, lhes garanta um certo nível de segurança de modo a reforçar a confiança e as convicções dos cidadãos.

---

<sup>17</sup> Em Portugal, o mediador no que concerne a segurança é o Ministro da Administração Interna.

<sup>18</sup> Sobre a ausência de ação como decisão, ver a teorização da segunda face do poder e a participação no processo da “não decisão” de BACHRACHB e BARATZ (1962).

No caso português, a prossecução desta tarefa fundamental, é levada a cabo pela polícia, cuja missão está plasmada no n.º 1 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa<sup>19</sup>. Assim, face ao seu carácter enquanto direito fundamental e incumbência estadual fundamental, a segurança é vista, também, como uma questão de relevância política.

Face à crescente complexificação do fenómeno criminal, a sua gestão urge ser efetuada. É na sequência dessa complexificação e do crescendo do seu impacto social que surgem as políticas públicas de segurança. Estas são eventos políticos e sociais que encerram uma grande carga simbólica (DIAS, 2012) e visam regular um setor da sociedade que é de suma importância. Não nos podemos alhear do facto de que abordar as políticas públicas de segurança é referir-mo-nos ao conceito de segurança.

A carga simbólica que referimos surge na aceção de que o poder político, ao optar por tratar determinado assunto em detrimento de outro, escolhe o que é mais premente de resolver naquele momento.

As intervenções do poder político em questões de segurança dão-se porque “poucos problemas sociais mobilizam tanto a opinião pública como a criminalidade e a violência” (FILHO, 1999: 13), visto que se constitui um problema que afeta toda a população. Sobre este assunto, parafraseando DIEU (1999), podemos assentir que a insegurança é um assunto relevante e totalizante que afeta o corpo social e cada um dos seus componentes. De acordo com o mesmo autor, a mesma pode ser considerada em termos individuais ou coletivos. No campo da individualidade, constitui um elemento opressor que marca a vida de cada pessoa. No campo da coletividade, pode constituir um objeto de preocupação, estudo, reflexão e de políticas públicas.

O avanço dos fenómenos criminais traz importantes reflexões para análise do constructo que é a segurança. Se partirmos da esteira de BUZAN (1991) devemos entender a segurança com a capacidade dos Estados manterem a sua identidade e plenitude funcional face às forças hostis. Destarte, fenómenos que impactem a segurança colocam a autoridade do Estado em causa, visto que a segurança se relaciona com o desenvolvimento do Estado e torna-se sinónimo de poder nessa perspetiva.

Por outro lado, quando passamos o estudo do objeto da segurança do Estado para a sociedade, a mesma passa a ser a forma como a sociedade a percebe (SARMENTO, 2010). A convicção que a sociedade tem da capacidade que o Estado tem de os proteger é de suma

---

<sup>19</sup> Onde se pode ler que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

importância, porque se pressupõe que o Estado contemporâneo tem a capacidade de proteger os seus cidadãos.

A complexidade dinâmica do sistema político desenvolve-se nas relações entre as reivindicações sociais e a capacidade de resposta do poder político nos vários setores sociais. Como referem CORREIA e DUQUE (2011), as políticas públicas de segurança surgem como reflexo da complexidade dos processos de decisão política associada à crise do Estado-providência bem como à menor legitimidade da Administração Pública para adotar certas soluções.

A fraca capacidade de frear os fenómenos geradores do sentimento de insegurança, nomeadamente os criminais, com base na repressão e posterior sanção levou à emergência das políticas públicas de segurança, que surgem, segundo os mesmos autores, quando a sociedade percebe a diferença dicotómica entre repressão e prevenção.

A capacidade das sociedades compreenderem a diferença entre a repressão e a prevenção faz com que comecem a equacionar respostas diferentes para os problemas que têm em mãos. Assentindo que as políticas públicas visam regular disfuncionamentos, o seu surgimento é acompanhado de uma crise do referencial repressivo que é substituído pelo referencial preventivo que se define por oposição àquele (ROCHÉ, 2004).

Por fim, as políticas públicas de segurança visam resolver problemas colocados pela sociedade civil na área da segurança e constituem uma “resposta efetiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da delinquência” (DIEU, 1999:30) e da criminalidade.

Aplacar o fenómeno da insegurança passa pela mobilização de pessoas e instituições, públicas e privadas, locais ou outras que tenham interesse em alcançar uma solução. A polícia assume-se, enquanto instituição, como a produtora por excelência da segurança pelo que se insere inevitavelmente no rol de entidades que devem ser mobilizadas. É ainda aquela que, pela sua posição e papel social, mais *expertise* tem no que diz respeito à gestão da (in)segurança e de mediação social nesta área.

## **I.5. UMA TRADIÇÃO DE PREOCUPAÇÃO COM A DELINQUÊNCIA E CRIMINALIDADE**

A vida em sociedade tem como imanente condição a interação social entre os membros que a compõem. O ensejo do Homem por segurança fez com que se agregasse

em comunidades que levaram à emergência do Estado. O Homem é, por isso, um ser social. A sociabilidade, condição intrínseca ao ser humano e que permite que este prospere em comunidade, também é responsável pelo surgimento de conflitos porquanto, num grupo de indivíduos alocados a um espaço comum, os interesses são tantos quantos indivíduos existirem.

Para que se consiga viver em sociedade são estabelecidas regras para que a vivência seja harmoniosa. Nos Estados contemporâneos os relacionamentos entre os cidadãos e estes e o Estado são balizados nos termos da lei. O Direito é, face ao exposto, a baliza que deve nortear e regular a conduta humana em sociedade. Daí que BERGEL (2006) afirme que o Direito é uma disciplina social que se constitui pelo conjunto das regras de conduta que regem as relações sociais e cujo respeito é garantido se necessário pela coerção pública.

A noção de prevenção remete-nos para um estado de antecipação ou de precedência, no sentido de tornar algo que é possível ou provável em algo que é impossível ou improvável. Segundo SOUZA e CORREA (2014), para efetivar a prevenção é necessário conhecer e identificar fatores de risco que podem ser coisas como a dependência de álcool ou de drogas, a violência dentro da família ou dificuldades económicas.

A antecipação ao fenómeno criminal pode ser feito pela intervenção nas necessidades das populações, principalmente nos grupos mais vulneráveis, mediante a implementação de políticas sociais e pela melhoria das instituições que promovem o bem-estar social (SOUZA, 2006).

Nós entendemos que a melhoria das instituições por si só não é suficiente, na medida em que a comunicação entre essas instituições também se revela fundamental no conhecimento das necessidades que precisam de ser aplacadas bem como da melhor forma de tomar essas decisões pela partilha de *know-how* que é imprescindível para articular e planear que ações específicas é que devem ser tomadas para cada região ou localidade.

De acordo com DIEU (1999: 85), França foi um dos primeiros locais na Europa continental onde emergiu uma tradição de *governance* com a aplicação de políticas públicas de segurança. A tradição de abordagem política àquilo que é a prevenção criminal é bastante focada na raiz dos problemas que causam a criminalidade e a delinquência. Assim, como este autor argumenta, o modelo francês de prevenção da delinquência, que se desenvolve a partir do início dos anos 80 distingue-se do modelo anglo-saxónico dito de prevenção situacional.

É possível fazer uma destrição entre as abordagens à temática da prevenção criminal na Europa continental e no Reino Unido. Esta abordagem também marca a



diferença entre a França e a Inglaterra em termos culturais e teve o seu início nos anos 70 com o relatório elaborado pela comissão presidida por Alain Peyrefitte, que propôs uma abordagem social do fenómeno da delinquência. Assim, “a conexão entre prevenção criminal e coesão social é muito vincada em França, e foi a ênfase desde o início na criação de políticas públicas nesta matéria” (ICPC, 2010: 3).

A prevenção social é o modelo de prevenção que constitui a tradição francesa e “focaliza-se sobre a família, a escola, a reinserção dos jovens, o emprego, as políticas de urbanismo” (OLIVEIRA, 2006: 80). A prevenção criminal referida dá-se com o desenvolvimento social de modo a aplacar os fenómenos sociais, culturais e económicos que contribuem para o crime e para a vitimação.

Este tipo de prevenção é levada a cabo por uma série de ações quotidianas que produzem resultados a longo prazo e que, por este motivo, produz uma abordagem mais abrangente e menos restritiva da prevenção da delinquência. Este estilo de abordagem pode estigmatizar algumas populações uma vez que para ajudá-las pode ser necessário discriminá-las positivamente. Não obstante, a aposta numa abordagem de integração no percurso da juventude tem o potencial de os afastar de um percurso criminal e integrá-los novamente num percurso de vida, digamos, normal. Assim, e como argumenta HASSEMER (1995), a prevenção criminal deve prender-se com uma visão de possível falhanço, partindo da ideia-base de que uma política social é a melhor política criminal.

Mais recentemente, surgiu em França interesse pela prevenção situacional. Segundo DIEU (2009), este tipo de prevenção assenta nas teorias clássicas da criminologia e, mais concretamente, na teoria das oportunidades ilegítimas. Esta teoria enuncia que para se dar a ocorrência de um crime, tem de existir uma convergência de três elementos em simultâneo: um sujeito motivado, um alvo apropriado e a ausência de proteção (COHEN e FELSON, 1979). A abordagem preventiva do crime, nesta perspetiva, não visa afastar os sujeitos do seu “potencial criminal”, mas reduzir vulnerabilidades nos locais e alvos do potencial criminoso de modo a tornar o ato criminoso mais arriscado e menos vantajoso.

## **CAPÍTULO II: A ACTUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM FRANÇA**

O capítulo anterior permitiu que nos enquadrássemos na temática em estudo, permitindo-nos perceber a realidade histórica, cultural e sócio-criminal em França. Permitiu ainda perceber que tipo de medidas foram adotadas para aplacar o flagelo da criminalidade e da delinquência.

Neste segundo capítulo pretendemos dar a conhecer as políticas de segurança que vigoram em França e que espelham a sua filosofia e modo de ação perante o crime.

Segundo CRAWFORD (2009), nas últimas décadas, o crescimento de políticas públicas e a implementação de estratégias de prevenção criminal e de segurança comunitária constituiu uma grande inovação no controlo do fenómeno criminal que impactou grandemente a forma como o crime e a segurança são geridos.

Alguns autores argumentam que esta evolução deu lugar a uma primazia da prevenção que constitui uma mudança de paradigma (TUCK, 1988) e uma rutura epistemológica com o passado (GARLAND, 2000: 1).

Estas políticas preventivas resultam do reconhecimento que as circunstâncias que alavancam o crime vão muito além do alcance da tradicional justiça criminal, punitiva por desígnio (CRAWFORD, 1998), e visam envolver a comunidade civil nas questões securitárias.

De acordo com ROCHÉ (2013), para além da supervisão formal das autoridades, em especial nos últimos anos, tem-se verificado a emergência de novos atores. Nesta emergência surge a denominada supervisão civil (*civilian oversight*). Com esta supervisão é necessário o envolvimento dos eleitos locais na governança local das forças policiais e o envolvimento de associações no desenvolvimento das políticas públicas. Assim, os eleitos locais funcionam como canal de mediação com os cidadãos para que estes ajudem a definir as políticas locais de segurança.

O reforço do território local em matéria de segurança em França traduz-se, segundo ROCHÉ (2004c), em quatro maneiras. A aprovação de legislação e transferência de competências que se seguiu à descentralização operada na senda do relatório *Bonnemaison* (1) sobretudo por reformas que dão ênfase à proximidade (2), onde são indissociáveis novas práticas contratuais entre autoridades públicas (3) que incluem novos meios que desenvolvem os municípios para mitigar novas questões emergentes, nomeadamente a insegurança (4).

As políticas de segurança em França, porém, não se mantêm apenas na tradição da prevenção social e, mais recentemente, surge a *prévention technique de la malveillance* que consiste na aplicação de uma série de medidas que não visam atuar no próprio delinquente mas que antes visam retardar ou suprimir a comissão de atos delinquentes, tornando os crimes mais difíceis e menos rentáveis.

Segundo AUVRAY (2015), esta prevenção deve ser vista como complementar à prevenção social, não sendo possível aferir da eficácia desta prevenção situacional (feita essencialmente com recurso a *Closed-Circuit Television* (CCTV)) com um grau de significância relevante em virtude de não ser possível medir a quantidade de crimes e delitos que se previnem com recurso aos referidos circuitos.

Isto remete-nos para a esteira de GILLING (2007), que defende que a segurança da comunidade compreende uma noção muito mais lata do controlo do crime a nível local. Inclui a prevenção criminal situacional mas vai muito além disso, na medida em que reconhece a necessidade de uma abordagem holística que pode bloquear oportunidades criminais mas que também deve visar as motivações subjacente ao crime.

O desenvolvimento de uma *governance* no campo da segurança em França é visível face à descentralização procurada no período pós-*Bonnemaison* através de medidas encetadas a nível local.

Neste capítulo abordaremos as políticas públicas de segurança que vigoram em França, descrevendo o modelo de prevenção que ali vigora, de modo a melhor podermos aferir da sua possível influência em Portugal.

## **II.1. A POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA DELINQUÊNCIA**

A realidade francesa é, fortemente, marcada pela prevenção da delinquência com uma incidência na componente preventiva social. A atualidade desta política, iniciada na década de 80, tem que ver com o facto de ter sido declarada como uma política pública permanente por força da Lei n.º 2007-297 de 5 de março sobre a prevenção da delinquência. Desde então esta política tem sido reformulada e atualizada.

Originariamente, esta política, introduziu no institucionalismo francês os CDPD e os CLPD. Porém, face a evoluções institucionais que foram introduzidas pelo Decreto n.º 2002-999 de 17 de julho relativa aos dispositivos territoriais de segurança e de cooperação

para a prevenção e luta contra a delinquência, foram instituídos os CLSPD que substituem os originários CDPD.

A política de prevenção da delinquência é um dos componentes da política da cidade<sup>20</sup> (CHALINE, 2014) e traduziu-se originariamente num modelo de prevenção chamado de prevenção *Bonnemaison* que levou à instituição de uma organização nacional, departamental e local em comissões de prevenção da delinquência.

Esta tendência de descentralização levou a que cerca de 650 municípios se munissem de CLSPD (CHALINE, 2014). Nos anos mais recentes, esta política implementou uma série de alterações, através da Lei n.º 2002-297, relativa à prevenção da delinquência, como sejam a diversificação e individualização das medidas à disposição dos juízes tais como a possibilidade de determinar a execução de trabalho sociais ou a colocação dos menores em regime de internamento e a criação de um regime de serviço voluntário na estrutura da Polícia Nacional (BAUER e SOULLEZ, 2011).

Trouxe, também, inovações administrativas importantes que se mostraram necessárias face à consagração da permanência desta política pública. Criou-se um comité interministerial de prevenção da delinquência (CIPD)<sup>21</sup> e um fundo interministerial para a prevenção da delinquência (FIPD) com verbas destinadas a ser empregues em ações determinadas pelo CIPD.

Nos anos mais recentes este fundo tem crescido. A dotação deste fundo em 2009 era de 35 milhões de euros e, um ano mais tarde, de 48,7 milhões de euros. Em 2015, o fundo foi elevado 52,9 milhões de euros.

Tratando-se de uma política pública permanente, a sua evolução faz-se por planos sucessivos que espelham estratégias sucessivas. A estratégia mais recente é referente ao período 2013-2017. Esta “faz da prevenção da delinquência uma política pública total” (CIPD, 2014: 11) que combina as abordagens de prevenção social e de prevenção situacional numa lógica de apoio individualizado aos jovens que estão particularmente expostos ao fenómeno da delinquência.

Esta política manteve os seus princípios originários e sustenta-se, para o mencionado período, em três programas de ação (CIPD, 2014). O primeiro visa os jovens expostos a situações de delinquência. O segundo visa melhorar a prevenção da violência contra as mulheres, a prevenção da violência no seio familiar e apoio às vítimas. O terceiro tem como fito a melhoria da tranquilidade pública.

---

<sup>20</sup> Traduzido da expressão original francesa *Politique de la ville*.

<sup>21</sup> Cfr. Decreto n.º 2006-52 de 17 de janeiro.

O CLSPD tem, relativamente ao primeiro programa, um papel fundamental, na medida em que a intervenção se dá a nível local e este programa “inscreve-se dentro de um quadro de parcerias constituído no seio dos CLSPD” (CIPD, 2014: 17).

A operacionalização deste programa passa por identificar os jovens que devem ser alvo de intervenção e interesse pelos parceiros no âmbito da política, pela organização e troca de informações, desde que se respeitem as regras da confidencialidade e proteção dos dados pessoais, e pelo acompanhamento dos jovens abrangidos por este programa. A diferenciação na intervenção é feita consoante os problemas que se verificarem. Este programa de ação caracteriza-se por uma abordagem direcionada e individualizada sobre os jovens mais vulneráveis e expostos a fenómenos delinquentes e àqueles jovens que já foram condenados por práticas criminosas, de modo a evitar a sua reincidência.

O segundo programa de ação “varia em função das situações locais” (CIPD, 2014: 18). Para a sua operacionalização prevê-se o recurso a parcerias locais, sendo que devem ser criadas numa perspetiva de continuidade, numa lógica de *step by step*, como sejam a sinalização, o acolhimento, a orientação, a proteção e o acompanhamento das vítimas.

No respeitante ao terceiro programa, com vista a melhorar a tranquilidade pública, procura-se “conciliar uma abordagem de prevenção dita situacional com um reforço da presença humana numa perspetiva de abordagem individualizada” (CIPD, 2014: 19). Apela-se à coordenação das medidas já implementadas ao nível local e propõe a criação de esquemas para o objetivo de melhorar a tranquilidade pública consoante as necessidades (entre várias comunas, dentro da comuna ou mesmo entre bairros). Esta elaboração deverá favorecer a participação da população e das instituições para que se suscite um sentimento e apropriação coletiva dos objetivos de tranquilidade naquilo que é o espaço público.

A política de prevenção da delinquência é um exemplo de *governance*, sendo que esta se dá a vários níveis. A nível departamental deve ser criado, em consonância com a estratégia nacional de prevenção da delinquência<sup>22</sup> e de forma articulada com os atores locais, um plano departamental de prevenção da delinquência. A nível comunal ou intercomunal a liderança da aplicação das estratégias de prevenção da delinquência é do CLSPD, presidido pelo prefeito. A nível infracomunal devem ser os atores locais que devem determinar se há necessidade de criar novos dispositivos a este nível, sempre sob a égide do CLSPD ou do Conselho Interministerial de Segurança e Prevenção da Delinquência (CISPD).

---

<sup>22</sup> Atualmente, a estratégia nacional de prevenção da delinquência que vigora é respetiva ao quadriénio de 2013 – 2017.

Estas declinações infracomunais não devem ser redundantes a estruturas que já existam a esse nível. Devem levar a cabo ações concretas de caráter operacional e devem ajustar-se às problemáticas que foram detetadas e que se quer intervencionar (CIPD, 2014). Todavia, é importante sublinhar que os três programas de ação não devem ser necessariamente desenvolvidos de maneira sistemática em todos os territórios (CIPD, 2015) devendo ter em consideração as problemáticas identificadas localmente.

No âmbito desta política foram criadas diversas fichas de boas práticas bem como um manual, emanados pelo Secretariado-Geral do Comité Interministerial de Prevenção da Delinquência (SG-CIPD), para cada um dos três grandes programas da estratégia nacional de prevenção da delinquência. Estas fichas resultam das experiências locais bem-sucedidas e constituem um dispositivo de referência com “descritivos de ação” (CIPD, 2015: 25) relativamente às metodologias de atores locais que merecem ser desenvolvidas.

O SG-CIPD deve referenciar as experiências locais que constituem boas práticas visto que as mesmas são suscetíveis de ser inscritas nos programas de ação da estratégia nacional de prevenção da delinquência. Sendo esta uma política que se pretende descentralizada, a referência destas boas práticas (liderada pelo SG-CIPD) é uma tarefa onde estão envolvidos vários atores dos diferentes ministérios envolvidos bem como membros do Fórum Francês de Segurança Urbana (FFSU) e os líderes locais desta política: os prefeitos (*maires*).

A liderança desta política é atribuída ao prefeito (*maire*) enquanto representante do Estado cujas responsabilidades são assumidas e geridas pelos representantes locais encarregues dos diversos serviços públicos (como a segurança, a justiça ou a educação) com outros parceiros que operam a nível local e com associações (CIPD, 2015). O prefeito tem sob sua autoridade o CLSPD que deve garantir a coerência na aplicação da estratégia de prevenção definida.

As competências deste conselho são “favorecer o intercâmbio de informações entre os responsáveis das instituições e organismos públicos e privados interessados” (CIPD, 2015: 9) e pode definir objetivos comuns para preservar a segurança e tranquilidade públicas. Para este fim, os CLSPD adaptam os planos departamentais cujas orientações devem ser seguidas às especificidades locais sem tornar os objetivos locais incompatíveis com aqueles definidos pelos representantes estaduais ao nível departamental.

A estratégia nacional de prevenção da delinquência prevê iniciativas de vários ministérios cuja *governance* se dá *grosso modo* como descrito acima. Os ministérios envolvidos são o Ministério da Educação Nacional, da Justiça, da Saúde e Assuntos

Sociais, da Igualdade do Território e da Habitação, do Interior, do Trabalho, do Emprego, Formação Social e do Diálogo Social, dos Direitos das Mulheres, do Além-Mar, do Desporto, Juventude, Educação Popular e Vida Associativa, o Ministério da Cidade, o dos Transportes e o do Mar e da Pesca.

Cada um destes ministérios envolvida operacionaliza ações que tenham um impacto direto nos objetivos da estratégia dentro da sua esfera de atividade. Ao nível dos transportes, por exemplo, as ações assentam dentro de três grandes esferas. A primeira que tem como alicerce meios técnicos, como a videovigilância, os alarmes, o controlo dos acessos nos gares e estações, vidros *anti-agressions* e números de emergência para acionar meios em caso de perigo. A segunda tem que ver com a aplicação de meios humanos através da distribuição de missões específicas a cada um dos operadores desde os condutores aos revisores passando pelos mediadores e envolvendo as forças de segurança. A terceira assenta nas parcerias securitárias no âmbito de instrumentos como os contratos locais de segurança (CLS).

A política de prevenção da delinquência pretende-se descentralizada e flexível e é, digamos, alvo de uma *governance*. A estratégia nacional desdobra-se e adapta-se para um nível departamental e, posteriormente, volta a desdobrar-se e a adaptar-se para um nível local.

## **II.2. A VIDEOPROTECTION – CCTV**

A prevenção social foi o foco quase exclusivo da prevenção criminal em França durante várias décadas. Atualmente uma forma de prevenção não muito desenvolvida em França tem-se expandido: a prevenção situacional.

Este tipo de prevenção tem-se desenvolvido com o aparecimento de “cada vez mais CCTV e maior interesse em ações através do *design* ambiental no que diz respeito ao planeamento urbano em termos de segurança” (WYVEKENS, 2009: 117).

O contraste entre o modelo francês originário, focado nas causas do desvio e do crime como a pobreza, empregos precários ou as fracas condições habitacionais e o modelo anglo-americano, orientado para medidas que visam suprimir oportunidades criminais vai desvanecendo.

Durante muito tempo a prevenção situacional teve um lugar meramente marginal. Este tipo de prevenção “não só não fazia parte da cultura francesa de prevenção, mas era

também associada à metodologia repressiva de lidar com o crime” (WYVEKENS, 2009: 119). O *closed-circuit television* (CCTV) era, também, alvo de discussões ideológicas. Ainda que algumas pessoas defendam que não passa de um meio técnico para gerir e explorar as imagens registadas (MARTINAIS e BÉTIN, 2004), a questão prática não se colocava, ou seja, não era dada importância ao seu potencial preventivo do crime. As questões que permaneciam na mente dos cidadãos eram as que se prendiam com a compressão dos seus direitos fundamentais.

Segundo WELSH e FARRINGTON (2009), as câmaras de CCTV servem diversas finalidades e são usadas tanto em espaços públicos como privados. Um dos seus primeiros objetivos é prevenir a criminalidade contra as pessoas e a propriedade. Estas câmaras também são usadas para auxiliar a polícia na deteção e detenção de suspeitos. As gravações servem como meio de prova nos processos criminais e, em alguns países, servem de segurança para os próprios agentes da autoridade. De acordo com os mesmos autores, os circuitos fechados de videovigilância têm também um grande potencial para ajudar na deteção e prevenção de atividades terroristas.

As câmaras e os sistemas de videovigilância são comumente conhecidos por *Closed-Circuit Television* e, apesar do seu crescente caráter de ligação em rede, são, segundo WEBSTER, TÖPFER, KLAUSER e RAAB (2012), uma característica que define as sociedades modernas.

A prevenção criminal com recurso a sistemas de videovigilância pode ter um impacto direto nos presumíveis autores maior do que noutras estratégias de prevenção porque tem o potencial de influenciar os suspeitos quando estes estão a decidir-se pela prática ou não do crime, suprimindo a tentação de o cometer (ECK, 1996)<sup>23</sup>.

Ainda que a realidade francesa se tenha pautado por uma preocupação com a raiz do fenómeno criminal, não se deve pensar a emergência da prevenção situacional como oposição a prevenção social, porque são tipos de prevenção diferentes, objetivam populações diferentes e operacionalizam-se de modos diferentes, devendo ser tidas em conta numa perspetiva de complementaridade.

Segundo HEILMANN (2012) a videovigilância é agora central nas políticas públicas de segurança na Europa. As autoridades locais estavam perante um crescendo do crime e do sentimento de insegurança e, para mitigar esse sentimento, o governo francês deu os

---

<sup>23</sup> Para aprofundar a questão da prevenção situacional ler CLARKE, R. (1997). *Situational crime prevention: Successful case studies* (2<sup>nd</sup> ed.), New York, Harrowand and Heston.



primeiros passos nos anos 90 com a publicação da LOPS, que abriu no ordenamento jurídico francês uma janela para este tipo de medida de prevenção criminal.

O CCTV, no início, era sobretudo empregue por empresas privadas e poucas cidades empregavam este sistema na via pública<sup>24</sup>. Porém, desde 2007 que o governo francês tornou estes sistemas o coração da prevenção criminal (MUCCHIELLI, 2011).

O paradigma francês relativamente à prevenção situacional, em especial o CCTV, tem crescido a um ritmo estável e constante segundo WYVEKENS (2009). Para a instalação de circuitos fechados de televisão em França, é preciso de cada *préfét* seja informado desses planos e é a essa autoridade administrativa que cabe a decisão final sobre a instalação ou não dos mencionados circuitos. A decisão do *préfét* só pode ser contestada posteriormente em sede judicial administrativa. Para tomar esta decisão, o *préfét* deve consultar o Comité Departamental de Videoproteção (CDV), cuja presidência pertence a um magistrado judicial e que é constituído ainda por dois eleitos, sendo um deles o *maire* e uma pessoa com conhecimentos técnicos sobre a matéria. Este último não pode ser em caso algum um elemento policial.

No ano de 1999, foi aprovada a instalação de 38.520 câmaras, tendo sido aprovados 4.200 dos 4.500 requerimentos para o efeito (GRAS, 2004: 223). Só no ano de 2007, após a aprovação da Lei sobre a prevenção da delinquência, o governo francês financiou 315 projetos, perfazendo um gasto de 13,4 milhões de euros<sup>25</sup>. Nesse mesmo ano, o setor privado solicitou 10.000 autorizações para instalação de circuitos fechados de televisão. O número de pedidos do género em 2006 foi 4.000 (WYVEKENS, 2009), correspondendo a um aumento de 250%.

A palavra videoproteção (*videoprotection*) substituiu a palavra videovigilância (*videosurveillance*) no âmbito de uma alteração legislativa. No artigo 17.º da Lei n.º 2011-267 de 14 de março de 2011 relativa à orientação e programação para a segurança interna<sup>26</sup>, pode ler-se que a palavra «videovigilância» deve ser substituída em todos os textos legais pela palavra «videoproteção». Esta alteração dá-se sem grande debate parlamentar sob o argumento de que a primeira palavra não se adequava ao escopo que se pretendia dar às câmaras deste tipo de circuitos nas ruas francesas.

---

<sup>24</sup> Segundo HEILMANN (2012: 95) as cidades que usavam CCTV em França eram menos de 12 em 1990 e 60 em 1999.

<sup>25</sup> Relativamente aos gastos do FIPD em videoproteção vide anexo IV.

<sup>26</sup> Loi n.º 2011-267 du 14 mars 2011, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 0062, 2, 4582 (d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Não se pretendia uma interpretação restritiva de direitos fundamentais, como a liberdade e a reserva da vida privada e familiar (intimidade), mas sim uma visão protetora e interventiva do Estado para garantir a segurança e bem-estar dos seus concidadãos. O debate foi sustentado no argumento de que a gravação de imagens serve para proteger as pessoas e os bens e que a palavra «videovigilância» é inapropriada porque pode levar o público a pensar que estes sistemas são uma ameaça às suas vidas privadas.

Esta alteração é vista com dúvidas por alguns autores como HEILMANN (2012: 101) que argumenta que o Governo, através desta sua vontade de legislar relativamente as estas palavras, está a tentar descrever objetos e sistemas que devem ser alvo de crítica pelos cidadãos, pois as palavras têm um grande poder de impactar consciências e mentalidades.

O investimento na chamada videoproteção acompanha o crescendo do número de câmaras destes circuitos. No final de 2006, os *préfets* haviam autorizado a instalação de 350.000 câmaras e, em 2007, estima-se que tenham havido 75.000 câmaras instaladas nos transportes públicos e 20.000 na via pública. Para o ano de 2009 o objetivo de operacionalização de câmaras de videovigilância na via pública não foi cumprido. Segundo HEILMANN (2012: 100), apenas se colocaram na via pública 27.000 das 60.000 câmaras objetivadas até ao fim desse ano. Mais recentemente, de acordo com a circular de 5 de março de 2010 do FIPD<sup>27</sup>, o objetivo era colocar mais 60.000 câmaras até ao fim de 2011.

O aumento rápido do número de câmaras de CCTV em França é facilitado pela Lei n.º 2006-64 de 23 de janeiro relativa à prevenção do terrorismo. Este normativo legal permite que todas as empresas privadas que estão expostas aos riscos de ataques terroristas instalem circuitos-fechados de televisão sem prévia autorização da Comissão Departamental de Videovigilância (CDV) (OCQUETEAU, 2007). Assim, qualquer atividade empresarial, negócio ou estabelecimento que alegue e justifique que está sujeito ao risco de sofrer ações terroristas pode instalar um circuito destes.

Para além deste fator, de acordo com MAILLARD e LE GOFF (2006), houve outros quatro aos quais se pode atribuir o aumento substancial de circuitos fechados de televisão. O primeiro, já por nós referido, é a abertura do quadro legal para este tipo de circuitos com a LOPS, em 1995. O segundo é o facto de os conselheiros e as empresas de consultadoria terem tornado estes meios tecnológicos populares por entre os *préfets*. O terceiro reside numa oportunidade política, na medida em que a instalação de CCTV era uma forma de mostrar aos administrados que o poder político local está interessado nos seus problemas e

---

<sup>27</sup> Disponível em <[www.interieur.gov.fr/SGCIPD/FIPD/Les-circulaires-du-FIPD](http://www.interieur.gov.fr/SGCIPD/FIPD/Les-circulaires-du-FIPD)>.

que os quer ver resolvidos. O quarto alicerça-se na pressão das seguradoras para que os eleitos locais protegessem melhor o património comunal.

O financiamento das instalações de circuitos de videovigilância é feito em parceria. Em parte os custos são assegurados pelas comunas. A outra parte é assegurada pelo governo central francês, com recurso ao FIPD. Este apoio do governo central francês vai, regra geral, dos 20 aos 50% sendo que a conexão dos sistemas de CCTV à Polícia Nacional pode ter apoios até 100% dos custos.

O crescimento deste paradigma de prevenção não escapa a olhares críticos relativamente ao modo como foi implementado. Ainda que se possa admitir que França tenha sido influenciada pelo Reino Unido (MAILLARD e LE GOFF, 2006: 261), a adoção desta ferramenta de prevenção criminal não foi precedida de um acumular de conhecimento de experiências exteriores (MUCCHIELLI, 2011). Assim, este autor argumenta que a ideologia que existe em França não corresponde à realidade, na medida em que o CCTV está a ser adotado para se substituir à presença física policial e que estes circuitos só são eficientes se se tiver recursos humanos para garantir uma intervenção precoce das forças policiais.

Nesta ordem de ideias, o investimento em circuitos-fechados de televisão sem haver pessoas que possam intervir não traz, de facto, nenhum proveito visto que o CCTV não servirá para nada de mais sem se identificar os autores do crime depois de o mesmo ter ocorrido. Se assim for, não podemos dizer que estes circuitos constituem uma medida de prevenção criminal, mas sim uma medida de repressão criminal.

De acordo com HEILMANN (2003), devem ser reunidas uma série de condições para que haja eficácia na prevenção criminal com recurso a sistemas de videovigilância como uma mobilização de recursos que seja adequada, uma conceção adequada de especificações que sejam relevantes e factíveis bem como objetivos que sejam mensuráveis, um conjunto de recursos auxiliares de tratamento dos dados dos sistemas e, por fim, um conhecimento profundo dos ambientes de controlo.

Ainda que não se possa medir os crimes que não ocorrem devido a este tipo de circuito, dos estudos realizados conseguem retirar-se alguns resultados promissores. No que diz respeito aos furtos em veículo nos parques de estacionamento, são reputadas reduções superiores a 50%. Porém, nos outros locais públicos como baixas e centros das urbes e vilas, as reduções atribuídas ao CCTV são na ordem dos 7% (WELSH e FARRINGTON, 2009). Daqui se retira que pode ser imputada alguma redução da criminalidade a estes sistemas dentro de determinado tipo de crime, em locais como

parques de estacionamento sendo que, nos outros locais públicos os resultados não são significativos. Destarte, o sucesso da videovigilância é modesto (HEILMANN, 2013: 102).

A maioria das comunas em França está a investir em CCTV sem dispor dos meios humanos para a tornar rentável e, para esse fim, estão a sacrificar as outras formas de prevenção criminal (MUCCHIELI, 2011) que se acredita serem proveitosas a longo prazo.

Considerando que as iniciativas de implementação de circuitos fechados de televisão em território francês são essencialmente dos municípios deve, também, equacionar-se o risco de desigualdade proveniente destas respostas descentralizadas consoante a capacidade das localidades de acordo com o que DIEU (1999) denominou de municipalização da segurança e crescimento descontrolado destes circuitos de videovigilância<sup>28</sup>.

### **II.3. O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE**

O policiamento de proximidade é um modelo de policiamento que espelha uma das mais importantes evoluções dos sistemas policiais dos últimos anos. Este modelo deve-se a uma mudança de paradigma na forma de pensar a segurança e a polícia e é o reflexo do surgimento de um referencial preventivo em França.

Da mesma maneira, permite que o cidadão se reveja nas medidas adotadas pelo poder central, espelhando o ideal da conceção das relações entre o aparelho administrativo e o cidadão (OLIVEIRA, 2006). É, no fundo, um reajustamento da polícia ao ambiente sociopolítico a que está exposta, orientando o seu papel para estabelecer um paradigma de relações mais próximas do público que serve.

Este conceito surge, segundo BAUER e SOULLEZ (2011), como meio de responder à procura de segurança tanto da população como dos eleitos locais sem levar a cabo uma abordagem repressiva. Esta reforma policial, denominada por ROCHÉ (2005) como a maior reforma policial dos últimos “cinquenta anos”, fica conhecida como «357»<sup>29</sup>. Este número é a abreviatura para três (3) objetivos, cinco (5) modos de ação e sete (7) formas de trabalho. Os três objetivos são (1) antecipar, por oposição a reagir; (2) conhecer o território e os seus habitantes, por oposição à intervenção pontual e; (3) responder melhor às solicitações da população, contrastando com uma polícia alicerçada somente na sua

---

<sup>28</sup> Relativamente a estas duas temáticas, *vide* o Anexo II.

<sup>29</sup> Sobre a referida doutrina *vide* Anexo VII.

autoridade. Os cinco modos de ação refletem-se no (1) contacto permanente com a população através de (2) uma polícia territorializada; (3) numa polivalência no trabalho de proximidade, que não se resume à patrulha; (4) na responsabilização de cada elemento policial e; (5) num melhor serviço ao público. Os sete modos de trabalho são (1) um conhecimento da demanda de segurança; (2) uma verdadeira estratégia de segurança, (3) respostas duradouras; (4) trabalho de equipa; (5) uma preocupação permanente com a comunicação; (6) avaliação permanente e; (7) ter uma polícia ao serviço do público.

Quando observamos a doutrina proposta pela institucionalização do policiamento de proximidade, observamos que a mesma visa uma polícia essencialmente atenta, flexível e profissional. Do mesmo modo, a filosofia do policiamento de proximidade estabelecida procura delimitar territórios e colocá-los sob responsabilidade de um elemento policial. Aquando da comparação com o conceito de *îlotage* podemos afirmar que têm muitos pontos em comum e que a *îlotage* pode ser compreendida como o precursor do policiamento de proximidade em França.

A doutrina «357» visa um contacto forte e regular com a população, em territórios pequenos com um responsável perfeitamente identificado que tem objetivos específicos consoante a necessidade da população, constituindo-se como uma forma de abordar a segurança oposta à abordagem meramente repressiva e sancionatória.

O trabalho do agente de proximidade deve ser de qualidade e caracteriza-se por ser generalista, na medida em que abarca a prevenção, dissuasão e repressão.

Este modelo é uma reforma micro<sup>30</sup> no sistema policial que democratiza a polícia, favorece a sua incorporação no tecido social e nas populações, melhora a sua imagem e contribui para que esta assegure a sua missão, sendo o único modelo policial disponível na Europa e nos EUA para fazer “evoluir a polícia” (ROCHÉ, 2005: 284). A reforma é complexa porque implica não só uma evolução na *praxis* policial mas também nas relações da polícia com ambiente onde se insere a que podemos chamar, na esteira de ROCHÉ (2009: 1152), de “«governance da polícia»”.

Os ingleses, americanos e canadianos falam de *community policing* enquanto os franceses, os belgas e os portugueses falam de *police de proximité*. Sobre esta matéria, OCQUETEAU (2000) defende que o termo “polícia de proximidade” quer significar uma adaptação da polícia relativamente aos cidadãos e não um esforço dos poderes públicos

---

<sup>30</sup> Segundo OLIVEIRA (2006), há dois tipos de reformas policiais: as reformas macro, que resultam na atribuição de tarefas de segurança pública a níveis infranacionais, como sejam os municípios; e as reformas micro, como sejam a implementação do policiamento de proximidade.

para que os cidadãos cooperem no apoio à polícia. Já ROCHÉ (2009) argumenta que há uma diferença fundamental entre a reforma francesa e o policiamento comunitário: nos países onde existe policiamento comunitário, a polícia é regionalizada ou municipalizada e desenvolve laços diretos com as comunidades. Em França, a população vê-se, ao invés, representada pelo *maire* e é destinatária da polícia de proximidade não sendo, por isso, associada à definição da reforma.

Em França há ausência de um quadro de relação direta da polícia com a sociedade civil no que concerne as comunidades. O termo comunidade não é usado para descrever a sociedade porque é vista como um obstáculo à cidadania republicana (BAUER e SOULLEZ, 2011: 64). O modelo francês privilegia o cidadão individualmente considerado pelo que a expressão em apreço é usada para descrever um espaço administrativo.

Na esteira de DIEU (2001: 263), a polícia de proximidade pode definir-se como “uma forma de gestão da segurança, implementada próxima da população, de modo a responder, através de uma ação policial prioritariamente preventiva, às suas necessidades”. Porém, de acordo com MOUHANNA (2002: 87) existe uma “dificuldade central que reside na capacidade do sistema gerir esta diferença entre, dum lado, as políticas e doutrinas impostas pelo topo e, doutro, as práticas no terreno”.

Segundo MAILLARD (2009), a reforma da polícia de proximidade em França assenta na combinação entre dois registos fundamentais. Por um lado, assenta numa promoção de uma polícia ao serviço da população e, por outro, assenta no recurso aos instrumentos do «managerialismo» participativo, isto é, em torno de uma descentralização de responsabilidades a todos os níveis bem como uma gestão por objetivos que obriga a um trabalho em equipa.

O conceito genérico de uma polícia orientada para o cidadão responde a uma exigência de equilíbrio entre as várias missões de polícia. Parafraseando ROCHÉ (2005), os ingredientes filosóficos entre a polícia comunitária e a polícia de proximidade são conhecidos. Para se conseguir edificar uma boa polícia comunitária, é preciso orientar o serviço policial para os ensejos das pessoas sem descurar a ação policial no terreno.

Esta orientação do serviço policial deve ser efetivada de modo a que o habitante reconheça o elemento policial que o serve e que se sinta à vontade e com confiança para começar a desenvolver um trabalho conjunto com as forças de segurança. Por outro lado, o elemento policial deve colher informações e manter um relacionamento proactivo e de confiança com os cidadãos que deve ser de tal modo profundo que este se torna um

verdadeiro analista da delinquência na sua área de responsabilidade. Desta forma é possível imbuir os cidadãos do espírito de prevenção e repressão do fenómeno delinquente.

O autor sublinha ainda que a atribuição de responsabilidades geográficas aos patrulheiros apeados é de suma importância sendo que estes devem transmitir pela via hierárquica o que se passa na zona que lhe foi confiada.

Esta abordagem de proximidade ambiciona desenvolver o laço entre a polícia e as comunidades ou populações no âmbito do exercício das suas funções. Segundo ROCHÉ (2005), desenvolver estes laços implica que os cidadãos influenciem as escolhas dos polícias e que estes lhes prestem contas.

Ainda que em países como os Estados Unidos da América seja bem aceite a dimensão comunitária da polícia, no caso francês a mediação é feita com recurso ao prefeito (ROCHÉ, 2005: 220-221)

A rota que levou França em direção ao policiamento de proximidade é semelhante à de muitos outros países, dentro e fora da Europa e, pela descrição da doutrina da polícia de proximidade, compreendemos que a mesma não constitui uma exceção francesa e que, na realidade, é um modelo que já existia noutros países e que foi transposto e adaptado para França. Ainda que seja nossa posição que o policiamento comunitário seja distinto do policiamento de proximidade, este entendimento permite uma melhor compreensão de algumas medidas adotadas em França no âmbito desta doutrina, como sejam os Contratos Locais de Segurança que são, de acordo com o PEREIRA (2015) típicos do modelo de polícia comunitária.

Quando nos referimos ao policiamento de proximidade em França, devemos atender ao facto de que este modelo consistiu numa fase transitória da política de segurança francesa. De acordo com ROCHÉ (2005), este modelo foi «descontinuado» por Nicolas Sarkozy, que entendeu que os elementos policiais não devem ser assistentes sociais e separou-os de todas as atividades que não eram estritamente ligadas à segurança. O mesmo afirmou que a missão primária das forças de segurança é deter os criminosos para que sejam submetidos à justiça e instaurou aquilo que ROCHÉ (2005) chama de *cultura do resultado*.

Não obstante o facto deste modelo ter sido «descontinuado» em França, a nossa opção pela inclusão desta política nesta fase da nossa dissertação prende-se com o facto de a mesma ser um marco de “revolução” do paradigma policial francês e europeu. Esta doutrina, apesar de suprimida, continua atual e, nesse sentido, entendemos que a sua exposição nesta fase do trabalho é pertinente.

## **II.4. OS CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA**

Os cidadãos constituem o objeto central para o qual se produz a segurança e tornam-se atores de pleno direito no campo das políticas de segurança. A segurança aparece como um dos ensejos essenciais ao torno do qual se fixam confrontos políticos e exigências dos cidadãos aos poderes públicos.

O sentimento de insegurança não resulta apenas do exercício das atividades que recaem dentro das atribuições e competências desses serviços. Também a consciência cívica, a qualidade de vida e a coesão social, objetivo essencial da política de segurança, influem nesse sentimento. O zelo por estes interesses também se insere nas competências das coletividades territoriais.

Na senda da territorialização das políticas de segurança em França, “o principal nível de ação da administração descentralizada do Estado, o departamento, torna-se, depois do início dos anos 90, o território de eleição das políticas de segurança conduzidas a nível local” (DIEU, 1999: 126). No entanto, segundo o mesmo autor, a colocação da ação ao nível do ator policial no terreno torna manifesto que o território preferencial deve ser a comuna.

É neste contexto de aproximação às comunidades locais e de tentar ir ao encontro das expectativas de segurança dos cidadãos, mitigando o sentimento de insegurança, que surgem os contratos locais de segurança (CLS) em França. Segundo DIEU (1999) a dimensão necessariamente comunal das políticas de segurança teve a sua origem na operacionalização destes contratos que se inscreve num movimento de localização da segurança. O contrato ou a convenção tornaram-se os meios normais das políticas públicas e, também, das políticas públicas de segurança<sup>31</sup> (ROCHÉ, 2004c). Este movimento de localização traduz-se numa inserção da ação pública em matéria de prevenção e de resposta à insegurança no tecido social local. Estes contratos “formam a dimensão partenarial da política de segurança: a associação de diversas forças e organizações, sobretudo as municipalidades, para «coproduzir» (...) a segurança nas cidades (ROCHÉ, 2005: 53) e serão os instrumentos que ditarão a prioridade da implementação do modelo de polícia de proximidade. Assim, esta será implementada prioritariamente nas zonas abrangidas por um CLS.

---

<sup>31</sup> Em Portugal o cenário não se subtrai a esta realidade na medida em que, em 2008, foi celebrado um protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Associação Nacional de Municípios Portugueses que previa e potenciou a elaboração de contratos locais de segurança. Sobre esta questão, em Portugal, ver *infra*, III.1.2. A adaptação da segurança interna face às novas formas de insegurança.



Os contratos locais de segurança são um instrumento e um símbolo de uma política que visa a inclusão da demanda securitária proveniente da sociedade civil (PAULET-PUCCINI, 2007) de modo a melhorar coordenar as respostas penal e social, orientando a polícia em função das preocupações da população (ROCHÉ, 2005). Estes emergem como representações de uma maior democraticidade da segurança, na medida em que a desterritorializa e a personaliza conforme os problemas específicos de cada território. Aos olhos de DIEU (1999), estes contratos são políticas de segurança adaptadas às realidades locais.

A circular de 28 de outubro de 1997 relativa à operacionalização dos contratos locais de segurança afirma os mesmos como uma ferramenta que privilegia a educação para a cidadania como eixo principal de prevenção do crime e da delinquência, a proximidade como objetivo de distribuição dos meios da polícia e da *gendarmerie* e a eficácia para um reforço da ação conjunta de todos os serviços estaduais.

Os CLS têm como intrínseca a vontade do governo central instituir um novo modelo de governação em matéria de segurança a nível local. Este método “é fundado sob a égide da liberdade de negociação entre o Estado e as coletividades locais relativamente aos objetivos pontuais e aos meios empregues” (ROCHÉ, 2004b: 85). Esta afirmação remete-nos para uma ideia de necessária adaptação às especificidades de cada território envolvendo, para esse efeito, os atores locais num projeto específico e único à sua zona com objetivos também específicos. A ideia da elaboração de um contrato local de segurança tem imanente a ideia de “fazer «a proximidade» num quadro contratual que supõe que o Estado negocie com as coletividades locais” (ROCHÉ, 2004c: 49).

O Governo (central) não se subtrai à definição das prioridades e das ações concretas a levar a cabo no âmbito do contrato mas abre espaço à negociação, devendo os atores locais adaptar-se e negociar as suas necessidades no âmbito do CLS, de modo a que cada ator envolvido no contrato vá tão de encontro quanto possível à concretização dos objetivos definidos e acordados. O Estado é apenas mais uma parte interessada no contrato. Ainda que seja, quiçá, a entidade com maior poder e com mais meios à disposição é aquela que, por força da sua abrangência, melhor conhece a realidade específica de cada localidade cabendo, por isso, aos atores de cada localidade levar à mesa das negociações esse conhecimento de modo a melhor articular os meios e ações a desenvolver.

Segundo WYVEKENS (2000), estes contratos são inspirados pelos Grupos Locais de Tratamento da Delinquência (GLTD) de Seine-Saint-Denis e que constituem uma forma de institucionalização que é inédita no que concerne aos meios, sob a forma de diversas

categorias de *emplois-jeunes*. Este dispositivo consagra, segundo a mesma autora, algo denominado de magistratura social<sup>32</sup> em virtude do alargamento das parcerias para operacionalizar a coprodução da segurança contribuindo para o incremento da legitimação das diferentes instituições envolvidas. Destarte, o alargamento das parcerias aparece como parte fundamental deste dispositivo.

A elaboração de um contrato deste tipo passa por várias fases. A preparação e negociação, a determinação do território que vai ser objeto do contrato e a elaboração de um diagnóstico local de segurança. A primeira fase é quando se responde à sugestão das autoridades judiciais ou aos desejos da comunidade relativamente a esta matéria. “No quadro de um CLS, o *préfét* é a autoridade central do dispositivo e é ele que incentiva o desenvolvimento destes contratos ou que responde aos ensejos das comunas que o sugerem” (ROCHÉ, 2004c: 49). A iniciativa é dos *préfets*, em ligação com os Procuradores da República, com os representantes das administrações e serviços públicos e outros parceiros no campo da segurança. Estes parceiros do contrato é que auxiliam a feitura dos CLS que se devem adaptar à realidade local. No quadro destes contratos locais está contemplada a contratação de agentes locais de mediação social<sup>33</sup> (ALMS) e de adjuntos de segurança<sup>34</sup> (ADS) cujo financiamento é assegurado pelo Estado central em 85%, ao abrigo de programas de inserção profissional, como forma de incentivar a negociação e implementação destes contratos (ROCHÉ, 2004c).

Estes contratos devem ser assinados pelos *préfets* e pelos Procuradores da República, que devem participar em todas as reuniões.

Na determinação do território a “contratualizar” devem ser equacionadas questões relativas à criminalidade como seja o facto de a mesma poder abranger várias localidades. Sendo este o caso, a circular de 28 de outubro de 1997 afirma que deve primar-se pela associação de várias comunidades ao mesmo contrato desde que sejam todas afetadas por aquele problema. Estes contratos revelam-se flexíveis e essa flexibilidade acaba por se

---

<sup>32</sup> A magistratura social é uma forma de organizar a resposta à delinquência que se constrói em termos de reaproximação entre instituições. A abordagem consiste em fazer as instituições aproximarem-se umas das outras e todas da justiça, primeiramente, e do Estado, em seguida, devendo permitir-lhes um reforço da sua autoridade e um melhor desempenho das suas funções de integração (WYVEKENS, 2000).

<sup>33</sup> Os ALMS estabelecem o seu domínio na arbitragem de conflitos. Estes mediadores não são agentes de prevenção criminal *tout cour*, mas fazem-no vigiando locais através da sua ocupação. Segundo ROCHÉ (2004c), estes observam a mecânica dos delitos que favorece as transgressões começando pela «guarda dos lugares». Estas ações não dizem respeito a prevenção social, nem de repressão. Assim, estes mediadores fazem parte de algo que são, diz-nos o mesmo autor, as «políticas de tranquilidade pública».

<sup>34</sup> Os *Adjoints de Sécurité* são agentes contratuais de direito público no seio da Polícia Nacional. São contratados por um período de três anos, renováveis por outros três e que exercem as suas funções concorrendo para as missões do serviço público que são assegurados pelos funcionários do efetivo da Polícia Nacional e constituem, segundo ROCHÉ (2005: 54) o *emplois-jeunes* da Polícia Nacional.

manifestar aquando da determinação da dimensão territorial a intervir que, por sua vez, influencia os atores que participarão no contrato e, também, as prioridades securitárias que serão definidas e objetivadas.

Num contrato deste género, ainda que o papel animador e central pertença ao *préfet*, o único ator eleito participante nos mesmos é o *maire*. Sendo este último o único representante político eleito pela população daquele círculo eleitoral e devido aos objetivos territoriais deste tipo de contratos é, segundo ROCHÉ (2004c), o único ator em posição de coordenar o contrato de forma duradoura.

Convém sublinhar que o sucesso ou insucesso deste tipo de dispositivo depende não só da correta afetação de recursos financeiros que permitam a real operacionalização do contrato e das medidas nele contempladas, mas também da adesão e mobilização das várias partes contratuais. Dependem, “em suma, da boa vontade e da abertura de espírito dos responsáveis políticos e administrativos” (DIEU, 1999: 138).

As evoluções legislativas no domínio da segurança levaram à criação de CLS de nova geração para o período de 2009 a 2011. Estes contratos constituem a pedra angular e matéria de segurança no nível local, sendo este o seu papel na política de segurança interna do governo (BAUER e SOULLEZ, 2011).

Os contratos de nova geração são um prolongamento da medida anterior visando os locais onde a delinquência é mais preocupante. Estes «novos» contratos são geralmente enquadrados nos contratos de renovação urbana sob alçada do Comité Interministerial das Cidades. Deste modo, estes contratos passam a constituir um eixo – Cidadania e Prevenção da Delinquência – no âmbito dos Contratos Urbanos de Coesão Social.

O relançamento destes contratos visou torná-los mais eficazes baseando-os na realidade observada bem como nos meios que estão disponíveis para serem empregues de modo a assegurar a eficácia destes contratos, visto que tanto os diagnósticos como os meios contratualizados estavam longe de ser suficientes (BAUER e SOULLEZ, 2011).

Mais recentemente, de acordo com o COMITÉ INTERMINISTERIAL DE PREVENÇÃO DA DELINQUÊNCIA (2012), a tendência é para a substituição dos CLS no âmbito dos planos territoriais de segurança e prevenção, pois, segundo o mencionado comité, aqueles não atribuem um carácter obrigatório à sua operacionalização.

Estes planos balizam as prioridades do Estado a ser vertidas no âmbito de um contrato local de segurança. Deste modo, não há uma obrigação para extinção dos contratos locais de segurança, mas sim uma obrigatoriedade de celebrar os mesmos

considerando as prioridades constantes dos planos de prevenção de delinquência dos vários departamentos.

Os contratos locais de segurança foram bem recebidos em França sendo que se viu um aumento na sua elaboração. Porém, atualmente, segundo GOMES (2016), os mesmos são residuais, existindo apenas em virtude da dedicação de alguns autarcas<sup>35</sup>.

## **II.5. POLÍCIA MUNICIPAL**

A polícia municipal<sup>36</sup> é o reflexo da desterritorialização da segurança em França e podemos enquadrar a mesma, a par com a videoproteção, como uma medida levada a cabo a nível local para mitigar o sentimento de insegurança que crescia a nível das comunas.

O primeiro normativo que organiza a administração francesa a nível local é a Lei de 5 de abril de 1884. Esta lei define a estrutura democrática local das comunas francesas, estatuidando que o corpo municipal de cada comuna francesa é composto por um conselho municipal, um prefeito (*maire*) e um ou vários adjuntos deste. A definição do papel do prefeito (*maire*) relativamente à polícia municipal também é apostado, no artigo 91.º da referida lei. Segundo o mesmo, o prefeito é responsável, sob supervisão da administração superior, pela polícia municipal, pela polícia rural e pela execução dos atos relativos às mesmas que tenham proveniência de uma autoridade administrativa ou executiva superior, isto é, do *préfet*.

Neste normativo legal também podemos encontrar a definição do escopo da polícia municipal. De acordo com o artigo 97.º da Lei municipal de 5 de abril de 1884, a polícia municipal tem por objetivo assegurar a boa ordem, a segurança e a salubridade públicas. A mesma compreende ainda tudo o que diga respeito à segurança e comodidade relativa à circulação nas ruas e o cuidado de reprimir os atentados à tranquilidade pública, como sejam rixas, tumultos ou ajuntamentos noturnos que perturbem o descanso dos habitantes. Dizem respeito à referida polícia “todos os atos que comprometam a tranquilidade pública” devendo esta procurar zelar pela segurança de pessoas e bens.

---

<sup>35</sup> Sobre o número de CLS em França nos anos de 1999, 2005, 2009 e 2014 *vide* Anexo VI.

<sup>36</sup> Em Portugal, segundo VALENTE (2012: 71), a génese das polícias municipais não surge no Séc. XX. Este autor argumenta que a origem destas polícias locais pode ser vista, por exemplo, no Séc. XIX, com a Guarda Real de Polícia de Lisboa e do Porto, cujo comando cabia ao Intendente-Geral de Polícia. Trata-se de uma polícia administrativa com território limitado – de escopo local – que deve ser capaz de dar corpo à missão da defesa dos direitos dos cidadãos, da legalidade e da segurança interna (VALENTE, 2012: 70) e tem como sustentáculo a descentralização das funções administrativas previstas no n.º 2 do artigo 267.º da CRP, partindo da premissa que podem (e coexistem) interesses da natureza nacional e local.

O enquadramento legislativo desta função de polícia surge na década de 80 na sequência da necessidade de operacionalização de políticas de segurança de escopo local. Desde então, a constituição de polícias municipais tornou-se um componente central nas políticas de segurança a nível local.

A partir de 1980 é dado um grande ímpeto às polícias municipais. O relatório *Bonnemaison* sublinhou a necessidade de levar a cabo políticas de segurança com uma dimensão mais local. Sendo as polícias municipais serviços de escopo local foram tidas em conta e viram a sua importância aumentar na temática da segurança dos municípios. A mitigação do sentimento de insegurança que imperava em França levou a que várias cidades respondessem às demandas dos cidadãos por mais segurança com a criação de corpos de polícia. Em 1994, define-se, através do Decreto n.º 94-732 de agosto de 1994, o primeiro estatuto relativo à contratação dos agentes de polícia municipal e respetivas condições de acesso à carreira dentro da polícia municipal. No ano de 1999 o poder político volta a debruçar-se sobre a polícia municipal. A Lei n.º 99-291 de 15 de abril de 1999 relativa às polícias municipais vem clarificar o estatuto dos agentes da polícia municipal e enquadrar a sua atividade com a da Polícia Nacional. Vem ainda ditar, no seu artigo 10.º, que se estabeleça um código deontológico dos agentes de polícia municipal que deve ser estabelecido por decreto do Conselho de Estado ouvida a comissão consultiva das polícias municipais.

Anteriormente à publicação da lei relativa às polícias municipais, a possibilidade de armar os agentes de polícia municipal foi colocada à consideração do prefeito (*maire*) na contrapartida de aplicação do regime de responsabilidade que terá lugar se uma arma de fogo for usada incorretamente. De acordo com o Decreto n.º 95-589 de 6 de maio de 1995, os funcionários dos serviços de polícia ou de repressão são autorizados a adquirir e a portar certas armas de fogo dentro de categorias específicas.

As competências destes agentes desenvolvem-se, nomeadamente, através da Lei n.º 2001-1062 de 15 de novembro relativa à segurança quotidiana e da Lei n.º 2003-239 de 18 de março sobre a segurança interior. Estas leis atribuem várias funções à polícia municipal que vão além do seu escopo inicial de verificação e fiscalização do cumprimento das posturas municipais.

A polícia municipal pode, através dos seus elementos, fiscalizar contravenções ao código da estrada, nos termos do Decreto n.º 2000-277 de 24 de março de 2000. Neste decreto podemos encontrar no escopo de fiscalização da polícia municipal infrações como a ausência de título de condução para o veículo e matéria referente a certificados de

matrícula. Para além disso podem fiscalizar as posturas municipais e, ainda, a título de exemplo, a poluição sonora e o cumprimento de obrigações relativas aos cães de raça potencialmente perigosa. Para levar a cabo a sua missão, os polícias municipais dispõem de várias competências, como sejam, *a consulta aos ficheiros relativos à propriedade dos veículos* (artigo L225-5 do *Code de la route*) e de *títulos de condução* (L330-2 do *Code de la route*), para efeitos de verificação de infrações, nos termos do código da estrada. Assim, subjaz a estas polícias um papel interventivo na fiscalização rodoviária, sendo que os agentes de polícia municipal são agentes de polícia judiciária adjuntos (artigo 21.º do *Code du Procédure Pénale*).

De acordo com MAILLARD e LE GOFF (2006), a década de 2000 é repleta de controvérsias no que diz respeito a este corpo de polícia. A controvérsia reveste a forma de uma discussão ideológica em que há quem defenda que a polícia municipal encarna uma forma de polícia de proximidade e que é orientada de acordo com as demandas dos administrados. Outros defendem que a polícia municipal não encarna essa veste de polícia de proximidade mas que tem uma missão premente e declarada na luta contra a pequena delinquência.

Como pudemos constatar, uma das tradicionais missões dos prefeitos (*maires*) é a garantia da tranquilidade pública. Segundo LE GOFF (2005), os prefeitos usaram o mote da segurança para conduzir e apresentar as políticas de segurança, especialmente as de âmbito local, de modo a reforçarem os seus poderes e influência dentro do território municipal onde podem ser eleitos. As polícias municipais emergem em força como objeto de um projeto político onde a vontade dos administrados se pauta essencialmente pelo medo do crime que querem ver reduzido. Esta dissonância entre a realidade desejada e a realidade existente, no que concerne à criminalidade, levou a que o investimento dos municípios nesta matéria fosse aumentando.

O aumento das comunas com polícias municipais e o número de agentes destas polícias tem aumentado desde 1984. Os autores referidos anteriormente afirmam que a análise dos orçamentos das grandes e médias cidades mostra que, do investimento ligado à segurança das mesmas, as despesas aparecem principalmente ligadas ao funcionamento de polícias municipais, facto esse que é mais declarado nas cidades com mais de 100.000 habitantes. Referem ainda que em Lyon, por exemplo, os salários dos agentes de polícia municipal representam 19,5 milhões de euros do orçamento da referida cidade.

A evolução das polícias municipais em França, entre 2012 e 2014<sup>37</sup>, é no sentido crescente. No ano de 2012, aproximadamente 4.356 comunas dispunham de um serviço de polícia municipal, detendo um total de 19.479 agentes de polícia municipal. Em 2013, esse número aumenta para 4.550 e 19.916, respetivamente. Por fim, no ano de 2014, o número de comunas era aproximadamente 4.745 para um total de 20.448 agentes.

Conjugando os dados disponibilizados pelo governo francês com os dados fornecidos por MAILLARD e LE GOFF (2006: 257) podemos sintetizar a evolução das polícias municipais em França na seguinte tabela.

*Tabela 1 - Evolução da polícia municipal em França entre 1984 e 2014.*

Ano	1984	1993	1998	2004	2012	2013	2014
Número de comunas	1748	2849	3030	3288	4356	4550	4745
Efetivo	5641	10977	13098	16520	19479	19916	20448

Fonte dos dados: MAILLARD e LE GOFF (2006: 257) e PADPF

A polícia municipal surge, a par de outras medidas de escopo local, por vontade política, nomeadamente local, e surge em força exibindo o baluarte da segurança em democracia como uma polícia próxima do cidadão detendo um largo espectro de incumbências em termos securitários, devendo articular-se com as forças de segurança em França. Dada a sua evolução em França são muitas vezes referidas como a terceira força de segurança e sua integração estratégica junto destas, numa perspetiva de complementaridade, é uma realidade e uma inovação francesa.

Atualmente, de acordo com AUVRAY (2015), a parceria entre a Polícia e *Gendarmerie* Nacionais e as polícias municipais é uma realidade através da implementação da interoperabilidade rádio entre as mesmas. Trata-se, segundo a mesma, de uma inovação sobre a coordenação entre as polícias dos municípios e a polícia nacional enquanto força de segurança.

Como forma de melhorar a complementaridade entre as polícias das várias comunas em França e a polícia nacional e, também, para incrementar a eficácia das mesmas, o Ministério do Interior francês entendeu que a aproximação entre as supramencionadas forças era benéfica e operacionalizou essa aproximação através da interconexão dos meios de comunicação rádio.

<sup>37</sup> De acordo com os dados da Plataforma Aberta dos Dados Públicos Franceses (PADPF).

A circular interministerial INTK1504903J de 14 de abril de 2015 é que prevê generalizar a interoperabilidade dos meios de radiocomunicações entre as polícias municipais e a polícia nacional e/ou a *gendarmerie* nacional. Esta medida foi potenciada pela vaga terrorista que atingiu França entre os dias 7 e 8 de Janeiro de 2015 e permite que *as polícias municipais recebam a título informativo toda a informação relativa à atividade operacional que possa ter impacto na sua comuna.*

A polícia municipal é uma realidade vincada em França e o seu desenvolvimento é um compromisso que assenta nas primordiais funções do prefeito (*maire*) dos municípios em França. Para além da evolução numérica em termos de comunas com tais serviços e do número de efetivos, é pertinente sublinhar que MAILLARD e LE GOFF (2006) referem a existência de 7 polícias municipais de carácter intercomunal.

As polícias municipais de carácter intercomunal são algo inédito uma vez que os poderes dos prefeitos (*maire*) não podem ser transferidos de comuna para comuna. Daqui resulta que uma polícia municipal cuja área de ação seja a correspondente a várias comunas possa ter incumbências específicas diferentes, consoante sejam as determinações e específicas do prefeito (*maire*) para cada uma das comunas.

Estas polícias municipais intercomunais estão previstas no Código da Segurança Interior (CSI) e respondem perante duas autoridades distintas. Uma, a autoridade gestonária, o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal (EPCI), que abarca as comunas que pertencem a esse estabelecimento. Esta está encarregada da gestão administrativa da PM. A outra, a autoridade funcional, pertence ao *maire* da comuna onde os agentes da PM exercem as funções.

Outra condicionante deste tipo de cooperação intercomunal é que, uma vez que a gestão administrativa pertence ao EPCI onde as comunas estão inseridas, os agentes desta PM mutualizada só podem exercer funções dentro das comunas que pertencem ao mesmo.

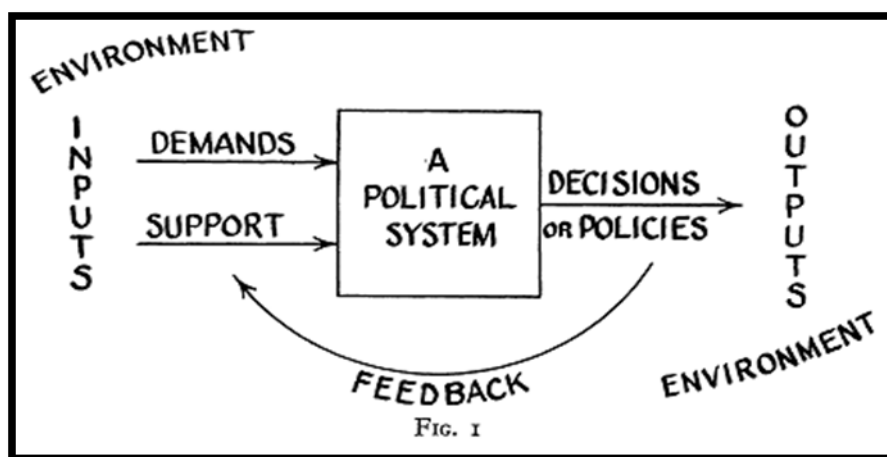


### CAPÍTULO III: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL

As políticas públicas visam resolver problemas que são identificados como tal e que integram a agenda governativa (KNOEPFEL, LARRUE, VARONE e HILL, 2007). Neste sentido, aquelas podem ser entendidas como uma resposta do sistema político face a uma realidade que é percebida como sendo inaceitável. De acordo com os mesmos autores, são os sintomas de um problema social que constituem o princípio da tomada de consciência da necessidade de formulação de uma política pública.

O sistema político deve ser percebido como uma unidade e as ações políticas integram-se neste que, por sua vez, funciona com base em *inputs*: exigências e apoios (EASTON, 1957: 387) que são resultado das interações do sistema político com o ambiente que o rodeia. O que este autor nos sugere é que as relações estabelecidas entre o sistema político e o ambiente externo levam à tomada de decisões (*outputs*) que, por sua vez, alteram o sistema político e o ambiente onde o mesmo se insere, sendo passíveis de gerar novos *inputs* num mecanismo de retroalimentação que pode levar à formulação sucessiva de novas políticas públicas.

Figura 1 - Sistema da caixa negra de David Easton.



Fonte: Easton (1957: 387)

O equilíbrio que se procura com a produção e implementação de políticas públicas, de facto, não consegue ser atingido. As políticas públicas visam regular disfuncionamentos da sociedade e, nesse processo de regulação, podem produzir-se novos desequilíbrios que exigem novas políticas públicas.

Estas políticas visam responder às demandas da sociedade civil e o seu principal

motor é o Estado, produtor de políticas públicas por excelência, que deve articular a resolução dos problemas colocados dentro da agenda política, ou seja, o Estado é que decide o que vai ser decidido (DYE, 2013) com base na atenção que os problemas na sua agenda recebem ou não.

A segurança é uma pretensão básica dum Estado de Direito e “é divulgada e assegurada através de um conjunto de convenções sociais aceites pela sociedade” (CORREIA, 2015: 8). A segurança constitui um direito-garantia, na medida em que é garantia dos “demais bens vitais” e deve estar submetida ao direito visto que é “dimensão de poder” (VALENTE, 2015: 156). Daqui se retira o carácter de lei que as políticas públicas costumam revestir, sendo que desse carácter de norma legal se infere o seu carácter autoritário perante a sociedade.

O facto de se entender a segurança como garantia dos demais direitos, sem o qual não seria possível a confiança que permite a vida em sociedade, permite que afirmemos que é mais do que merecedora do interesse dos Estados modernos na prossecução do interesse público. Não é incorreto afirmar que, face à natureza que o conceito de segurança assume na atualidade, uma política de segurança tem como um dos seus principais objetivos a coesão social.

Essa preocupação com a segurança reflete-se no paradigma político nacional, nomeadamente através da implementação de políticas públicas de segurança. Por este motivo pretendemos, nesta fase do nosso trabalho, analisar como foi construído o edifício das políticas públicas de segurança em Portugal.

### **III.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO CONTEXTO PORTUGUÊS**

A preocupação com a criminalidade e o escopo que a mesma toma ocupam uma posição de destaque nos discursos políticos e sociais. Para aplacarmos o sentimento de insegurança temos, por isso, de aplacar a insegurança objetiva, mas não só.

Segundo FERNANDES (2015), a preocupação com a criminalidade desdobra-se no sentimento de medo e de insegurança e exige uma resposta num quadro social e político mais amplo. Isto torna necessário que se desenvolvam medidas objetivas que apaziguem os medos e inquietações das pessoas. Daí que, de acordo com PEREIRA (2016), devamos

interrogar-nos do porquê de existir um sentimento de insegurança e atuar sobre ele também.

Nesse sentido, as políticas públicas de segurança são, regra geral, baseadas em estudos de opinião e estatísticas e podem revestir, no essencial, dois tipos de medidas. Por um lado, podem ser reformas ou implementação de dispositivos que visem melhorar a eficácia dos serviços de polícia no que diz respeito à prevenção criminal ou, por outro, ações que visem reassegurar a população e lutar o sentimento de insegurança. Como afirma GOMES (2016), as políticas públicas envolvem comportamentos, intenções, ações e omissões e, por isso, têm uma implicação direta ou indireta sobre a segurança objetiva e subjetiva sendo que, no seu âmago, as políticas públicas são desenvolvidas visando a prossecução de um conjunto de finalidades onde se inclui o sentimento de insegurança. Estas políticas, diz-nos OLIVEIRA (2016), são determinadas pelo poder político, emanadas por este e, em parte, também por ele dirigidas.

A segurança aparece, por isso, como uma das aspirações sociais fundamentais ao torno da qual se fixam os confrontos políticos ou reivindicações dos cidadãos a respeito dos poderes públicos nesta matéria. Estes confrontos ou reivindicações na área da segurança levam a que se crie um processo de intermediação de modo a que se crie uma nova homeostasia social através da resposta a essa desregulação. Esse processo de intermediação leva à criação de uma política pública.

De acordo com CLEMENTE (2015: 38), a segurança é um bem público puro e a produção do mesmo não cabe só ao Estado, mas também ao setor privado. Este autor diz-nos ainda que a mesma é um dos bens produzidos pela distribuição de recursos nas democracias. Destarte, a segurança constitui um assunto político, mas não só. A segurança constitui-se, também, como um resultado das sociedades democráticas.

É nesta perspetiva que surgem as políticas de segurança e a intermediação no campo securitário. As políticas de segurança “buscam soluções inovadoras que tragam valor público perceptível à eficiência da acção policial” (CLEMENTE, 2015: 92).

A intermediação na área da segurança, ainda que vise regular algo, pode fazê-lo de diversas maneiras diferentes desde que tenha como fito a resolução do problema em agenda. As políticas públicas de segurança podem versar, assim, sobre variadas matérias dentro da área da segurança. Podem ser um processo de organização, a definição de prioridades, um regulamento, a abertura de financiamento ou, ainda, consubstanciar uma «não-ação».

Face ao desafio político que é colocado à sociedade na prossecução da segurança pública surgem, segundo OLIVEIRA (2006), determinados conjuntos de decisões e medidas tomadas pelas instâncias políticas de forma mais ou menos coerente que têm como destinatários os autores da violência, as vítimas e a opinião pública.

Este autor defende ainda que, nos últimos anos, as políticas dirigidas para a segurança e para a polícia não podem ser vistas como verdadeiras políticas públicas de segurança face ao seu carácter descontinuado e segmentado. Como nos escreve DIAS (2001), as mesmas são transitórias e conjunturais.

Em Portugal, as políticas públicas desenvolveram-se numa base de lógicas internas e inerentes aos sistemas policiais (OLIVEIRA, 2006) que visavam resolver questões internas aos próprios corpos de polícia (como sejam problemas estatutários, de reforço de competências e autoridade em termos formais). Daí que o autor referido afirme que as políticas públicas de segurança em Portugal estejam pouco ou nada direccionadas para os problemas dos cidadãos.

Em 1974, a república portuguesa iniciou o seu caminho na democracia e para “se afirmar perante o mundo como um Estado em processo de consolidação democrática, foram precisos vários anos para implementar um verdadeiro espírito democrático na estrutura burocrática e nas instituições policiais” (CORREIA e DUQUE, 2011: 30-31). Esta consolidação que nos referem estes autores reflectem-se naquilo que OLIVEIRA (2006: 285) denominou de “políticas de segurança e consolidação do Estado de Direito”. Estas tinham como principais objetivos a consolidação do Estado português, refundado sob o baluarte da democracia, reforçar a autoridade democrática e preservar a ordem pública em democracia. Aqui encontramos a intensificação da ação de prevenção e repressão do terrorismo, com a aprovação da Lei n.º 19/81 de 18 de agosto, que foi fortemente influenciada pelas Forças Populares 25 de Abril (FP-25) que atuaram em Portugal, de forma mediática, na década de 80.

Entre 1981 e 1995, OLIVEIRA (2006: 285) afirma a existência de “políticas de reafirmação da segurança interna” que visaram a institucionalização e o processo de modernização de várias forças e serviços de segurança que foi efetuada com recurso à reestruturação de quadros legislativos. Neste período, criou-se o Serviço de Informações de Segurança<sup>38</sup> (SIS) e o Sistema de Informações Estratégicas e de Defesa<sup>39</sup> (SIED) dentro do

---

<sup>38</sup> Decreto-lei n.º 225/85, de 4 de julho.

<sup>39</sup> Decreto-lei n.º 224/85, de 4 de julho.

Sistema de Informações da República Portuguesa<sup>40</sup> (SIRP), institucionalizou-se o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras<sup>41</sup> (SEF) e a Escola Superior de Polícia (ESP) (Oliveira, 2006). Aprovou-se, ainda, a Lei de Segurança Interna<sup>42</sup> (LSI). Facto de relevo foi, também, a integração da Brigada Fiscal na Guarda Nacional Republicana (GNR), com a respetiva extinção da Guarda Fiscal, por força do Decreto-lei n.º 230/93, de 26 de junho.

Segundo OLIVEIRA (2006: 288), “a viragem dá-se em 1995, quando a segurança serviu de mote à campanha eleitoral do Partido Socialista” e surgem as políticas de segurança pública. Face à preocupação do crescendo da criminalidade, e entendendo-se que esse aumento se devia à falta de eficácia e de meios, iniciou-se um processo de modernização das forças de segurança. Falou-se em maior proximidade em relação aos cidadãos, na territorialização da segurança com recurso às Polícias Municipais (PM)<sup>43</sup> e de um órgão de parceria de âmbito consultivo e de escopo municipal, os Conselhos Municipais de Segurança<sup>44</sup> (CMS).

Criou-se o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) que absorveu parte das competências do Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança (CCFFSS), por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2005, de 21 de julho. Para além do GCS, parece-nos relevante referir a revisão da Lei-quadro das Polícias Municipais, por força da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que atribui mais poderes a estes serviços de polícia de escopo administrativo e municipal (art.º 1.º).

### **III.1.1. A AGENDA GOVERNATIVA DESDE 2002**

A classificação e divisão das políticas de segurança por parte de OLIVEIRA (2006) extingue-se em 2002, ano em que o XIV Governo Constitucional cessou funções. Não obstante, as alterações do quadro securitário português não se extinguem nessa data.

Em Portugal, desde 2002 até à atualidade que se demonstra uma preocupação com a internacionalização das ameaças e da segurança, a par da descentralização da segurança.

---

<sup>40</sup> Lei n.º 30/84, de 5 de setembro.

<sup>41</sup> Decreto-lei n.º 440/86, de 31 de dezembro.

<sup>42</sup> Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

<sup>43</sup> Atualmente a Lei-quadro das Polícias Municipais bem como seu regime e forma de criação é definido pela Lei n.º 19/2004 de 20 de maio.

<sup>44</sup> Criados pela Lei n.º 33/98, de 18 de julho, atualizada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, que incluiu a violência doméstica e a sinistralidade rodoviária no âmbito dos objetivos e competências dos conselhos municipais de segurança.

Parece-nos profícuo referir a aprovação da Lei de Segurança Interna (LSI), por força da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que reformulou o Sistema de Segurança Interna (SSI) em Portugal na senda do anunciado por OLIVEIRA (2006: 295).

A colocação da segurança, enquanto prioridade política também se refletiu na publicação da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, vulgarmente conhecida por Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC). Quer um, quer outro destes diplomas é claro no que concerne no sentido de colocar a segurança de uma maneira estratégica, pois a adaptação feita é o reconhecimento do topo político da necessidade de uma maior coordenação entre instituições vitais à prossecução do interesse público na área da segurança.

A atuação política no campo da segurança privada também é visível através da consolidação de legislação avulsa e dispersa com vista a estabelecer um regime concentrado e sólido do exercício das atividades de segurança privada e medidas de segurança que devem ser adotadas por determinadas entidades públicas e privada com vista à prevenção criminal.

Para este fim, publicou-se a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada. Não podemos deixar de notar que, apesar de a segurança privada ser aquela que se presta por entidades privadas numa lógica mercantil, a mesma constitui um ator infraestadual importante na prossecução da segurança pública. O reconhecimento por parte do Estado que, por si só, não consegue dar cumprimento cabal a um dos seus principais desideratos e responsabilidades no que concerne a segurança é um marco evidenciado pelo referido diploma.

A descentralização e territorialização da segurança em Portugal tornou-se especialmente evidente desde 2002 até à atualidade. Na agenda política portuguesa<sup>45</sup>, desde o XV Governo Constitucional que a descentralização da segurança é praticamente uma constante, ainda que esta seja relativa a diversas áreas. Porém, um marco importante nesta matéria deu-se em 2008 quando o Ministério da Administração Interna (MAI) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) celebraram, em agosto, um protocolo que visava a criação de contratos locais de segurança em Portugal. Esta estratégia local de prevenção e repressão do crime recorre ao uso de parcerias entre o setor público e a sociedade civil. Os CLS são instrumentos criados para criar uma colaboração

---

<sup>45</sup> Espelhada nos sucessivos programas dos Governos Constitucionais portugueses.

institucional a um nível descentralizado, bem como “uma importante ferramenta de trabalho para o novo paradigma da segurança interna” (ALMEIDA, 2014: 176).

Em Portugal, também foi possível constatar a implementação de sistemas de videovigilância ainda que, tal como em França, tal medida não fosse bem recebida em virtude do caráter compressor de direitos e liberdades fundamentais (FROIS, 2013), nomeadamente o direito à reserva da vida privada e familiar (privacidade).

Sobre a relação entre os direitos à privacidade e à segurança, ALMEIDA (2014) argumenta que proteger a privacidade não deve ser um direito absoluto, motivo pelo qual por diversas vezes foram implementadas em Portugal, mediante solicitação dos municípios, diversas medidas no âmbito da Lei n.º 1/2005 de 10 de janeiro, atualizada pela Lei n.º 9/2012 de 23 de fevereiro<sup>46</sup>. De referir que, inicialmente, a implementação de CCTV em Portugal só era possível mediante autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, que interpretava a necessidade e legalidade dos mencionados circuitos. Atualmente, esse caráter legalmente vinculativo da mencionada comissão não existe, deixando ao Ministro da Administração Interna total autoridade nesse domínio.

Importa mencionar que, se trata de um sistema dispendioso na sua implementação e operação (VALENTE, 2012: 535) e que, nas palavras de FROIS (2013: 89), “ainda que [*o CCTV*] seja uma ferramenta útil numa situação pós-crime, simboliza o fim da polícia de proximidade”.

Como escreve VALENTE (2012: 534), trata-se de um meio técnico que permite uma “mentalização global de que existe uma técnica policial eficaz na prevenção e eficiente repressão de infracções”. Esta afirmação crítica do referido autor tem na sua génese numa ideia de cautela, pois o espírito economicista não deve prevalecer sobre a presença humana nas ruas e dá corpo ao exemplo plasmado por FROIS (2013: 89) em que, numa operação policial, foram detidos vários indivíduos por tráfico de estupefacientes e que foi dado destaque às câmaras do circuito-fechado no local, apesar das mesmas não estarem operacionais.

Relativamente a esta matéria importa destacar uma semelhança semântica no regime tecnológico da videovigilância aposto no programa do XX Governo Constitucional. À semelhança do sucedido em França, e apesar de haver programas de Governo portugueses com referência à videovigilância, o XX Governo optou pela terminologia

---

<sup>46</sup> Sobre as decisões da Comissão Nacional de Proteção de Dados e implementação de CCTV na via pública entre 2005 e 2010, *vide* FROIS, CATARINA (2013). *Peripheral Vision: Politics, Technology and Surveillance*, New York, Berghahn Books, p.54.

“videoproteção”, que nos remete para a alteração legislativa francesa abordada no nosso ponto relativo ao à videovigilância, no capítulo II da nossa dissertação e que corresponde, segundo VALENTE (2012), a um jogo de palavras políticas com fim à justificação legal deste meio tecnológico.

Devemos mencionar, ainda, a continuação da edificação de políticas públicas de segurança em Portugal no que concerne ao estatuto do pessoal da PSP. No ano transato aprovou-se o Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de outubro. Este estatuto, que entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2015, cria duas novas categorias em duas carreiras distintas e define uma série de condicionantes relativas à passagem à pré-aposentação bem como de progressão na carreira.

Importa, também, referir que foram aprovados alguns planos que refletem estratégias e posições políticas relativas à segurança e que se enquadram como políticas públicas<sup>47</sup>.

### **III.1.2. A ADAPTAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA FACE ÀS NOVAS FORMAS DE INSEGURANÇA**

Portugal está sujeito à mudança do seu ambiente interno e externo. Por este motivo, o poder político deve estar atento a essas mudanças e considerá-las para efeitos da adaptação e desenvolvimento de medidas securitárias existentes ou para a criação de novas medidas que se mostrem ajustadas à realidade que se verifica.

Deste incessante ensejo por segurança resulta, por isso, a adaptação às conjunturas que se impõem e que constituem o motor que alicerça novas opções políticas no que concerne à segurança. Na atualidade, a descentralização, responsabilização e as recentes abordagens do conceito de segurança são relacionadas na conceção das medidas a implementar.

O Estado redefine-se com as conjecturas que forçam a sua adaptação, sendo claro que aquele não pode atuar unilateralmente com o fim de produzir a segurança. A delegação de competências às autarquias, colocando-as na alçada dos eleitos locais, bem como às entidades privadas tornou-se uma realidade presente.

O caminho pauta-se por uma maior concertação entre a polícia e a população nas novas maneiras de pensar a segurança (CORREIA e DUQUE, 2011a) ou, na esteira de

---

<sup>47</sup> Dois exemplos são a aprovação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica para os anos de 2014-2017.



POIARES (2013: 65), deve optar-se por uma “visão policial prospetiva e estratégica, que ataca as raízes dos problemas em vez de enfrentar as suas consequências mais visíveis”.

A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, vulgarmente conhecida por Lei de Segurança Interna (LSI) foi alterada pela terceira vez em 2015, pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, que alterou a composição do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), adicionando figuras relacionadas com as Autoridades de Aeronáutica, de Aviação Civil bem como o coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança (CNC) e o diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)<sup>48</sup>. Para além deste aditamento à composição do CSSI, também se alterou a redação dada ao artigo 23.º da mesma Lei, de epígrafe Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT). Esta alteração enquadra melhor a função e organização da UCAT dentro do SSI mas queda-se por aí. Nos termos do n.º 7 do artigo 23.º da LSI “a orgânica da Unidade de Coordenação Antiterrorismo é estabelecida em diploma próprio” que, à data de redação deste ponto, ainda não foi publicado.

A função da UCAT prende-se com a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), aprovada a 19 de fevereiro de 2015 e publicada no dia seguinte em *Diário da República*<sup>49</sup>.

A ENCT é assumida pelo poder público como instrumento primordial da luta contra um fenómeno que causa uma séria ameaça aos Estados Democráticos de Direito, que deixou de ser exclusiva de organizações centralizadas e hierarquizadas. É uma ameaça difusa que se tornou uma preocupação à escala global. Visto que uma política pública de segurança pode passar pela definição de uma estratégia (OLIVEIRA, 2016), a ENCT assume essa categoria.

Destarte, a ENCT é uma política pública de segurança, com um escopo estratégico de prevenção e repressão a um fenómeno que se tem mediatizado e que tem causado um grande alarme público.

A Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2015-2017 reflete algumas das alterações atrás mencionadas, pois constata que crimes como o terrorismo, a criminalidade violenta ou grupal e a violência doméstica são crimes de prevenção e de investigação prioritária nos termos dos artigos 2.º e 3.º da mencionada Lei. No mesmo normativo encontramos patente a filosofia de proximidade que visa uma manifesta aproximação das comunidades e o seu

---

<sup>48</sup> Sobre este assunto *vide* al. j), k), n) e o) do n.º 2 do art.º 12 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto.

<sup>49</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 36, 1022-(2) – 1022-(4). (Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo).

maior envolvimento nas questões securitárias, como podemos constatar no artigo 8.º, onde podemos ler que “as forças e os serviços de segurança desenvolvem, em especial, planos de policiamento de proximidade”, sendo que as medidas podem ser contempladas em CLS a celebrar entre o Governo e as autarquias locais<sup>50</sup>. Sobre esta matéria entendemos importante sublinhar que o XXI Governo Constitucional declarou no seu programa de governo a intenção de criar novos contratos locais de segurança ao abrigo da criação de um Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade.

Concluindo, podemos verificar que as políticas públicas de segurança em Portugal foram evoluindo consoante as opções políticas tomadas pelos diferentes Governos Constitucionais. Como tivemos oportunidade de identificar, a descentralização da segurança é uma constante e é associada à participação da sociedade civil naquilo que podemos enquadrar como uma maior orientação da polícia para os problemas dos cidadãos, que são o seu objetivo primário e fundamental.

### **III.2. A FILOSOFIA DO POLICIAMENTO**

À forma como se constrói, no abstrato, a melhor maneira de policiar determinada sociedade subjaz a filosofia do policiamento, sendo que esta varia de sociedade para sociedade porquanto é influenciada pelas raízes históricas, culturais e políticas de cada país e, também, pela realidade vivida em termos sociais.

O Estado tem, como sua face mais visível, a polícia. Como tal, é compreensível que ao modelo de polícia e de policiamento que estão implementados se associem a diversos tipos de Estados. Portugal viveu décadas de ditadura e isso fez com que, após a instituição da democracia, as instituições policiais fossem vistas com desconfiança devido ao paradigma repressivo que durante largos anos caracterizou a atuação policial em Portugal. Atualmente essa realidade está cada vez mais distante, porquanto a confiança na polícia tem vindo a aumentar de forma sólida nos últimos anos<sup>51</sup>.

A acentuação dos problemas que se faziam sentir forçou a alteração das práticas policiais através da exploração com maior intensidade da prevenção do crime com recurso a um trabalho direcionado para as raízes dos problemas (POIARES, 2013).

---

<sup>50</sup> Sobre esta realidade, em França, *supra* II.4. Os contratos locais de segurança.

<sup>51</sup> De acordo com os dados recolhidos pelo *European Social Survey*.

A alteração das práticas policiais levou a que surgisse uma polícia mais envolvida nos problemas que advêm da sociedade civil, ficando mais consciente dos problemas que preocupam as pessoas e que, concomitantemente, põem em xeque a segurança pública devendo, por isso, ser alvo da atenção da polícia. Esta atenção faz com que a ação da polícia seja levada a patamares que excedem em muito a “mera” manutenção e reposição da ordem pública.

Os elementos policiais devem prestar apoio ao cidadão e interagir com ele mesmo fora do âmbito da sua missão policial específica. Devem reforçar o relacionamento da polícia, instituição que representam, com o cidadão, que é o centro de toda e qualquer atividade de âmbito policial. Esta nova forma de encarar a atividade de polícia tem as suas raízes na falha dos modelos prévios de polícia profissional (WILSON, 2006).

O policiamento comunitário pode ser descrito como “uma estrutura organizacional, uma estratégia, um programa ou tática, um conjunto de valores e uma filosofia” (MOHANTY e MOHANTY, 2014: 6).

Esta nova filosofia, segundo TROJANOWICZ e BUCQUEROUX (1998), necessita que a polícia seja célere na resposta das demandas da comunidade bem como que exista um *empowerment* das mesmas para lidar com os seus próprios problemas. De acordo com KAPPELER e GAINES (2009), há quatro vertentes fundamentais inerentes ao policiamento comunitário. A primeira é a filosófica, a segunda é a organizacional, a terceira é a estratégica e a quarta a programática sendo que todas devem existir se queremos implementar um modelo deste género<sup>52</sup>. Estes autores defendem que, neste modelo, deve haver uma partilha de poder com as comunidades, a par de uma atuação vocacionada para os problemas concertada com a prevenção criminal situacional.

De acordo com OLIVEIRA (2016), o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade são palavras que significam o mesmo. Em seu entender, a filosofia e os conceitos em que se baseiam estes dois modelos de policiamento são os mesmos.

O policiamento de proximidade representa um novo modelo de atuação policial, sendo a melhor e a mais adequada resposta aos problemas atuais (ROCHÉ, 2005). Este modo de intervir “envolve uma abordagem proactiva da prestação do serviço policial, o que implica uma extensão das funções desempenhadas pelos agentes” (OP 13888, 2003: 01 *cit. in* POIARES, 2013: 63).

---

<sup>52</sup> Sobre estas quatro vertentes, *vide* anexo VIII.

O policiamento de proximidade visa uma aproximação ao cidadão e pode ser percebido, tal como o policiamento comunitário, como uma “estratégia operacional baseada na noção básica de que o policiamento deve ter uma ligação mais próxima com o público que serve (CASEY, 2010: 3). Porém, não nos podemos esquecer das raízes sociopolíticas que acabam por consubstanciar adaptações ao modelo originário de polícia comunitária.

Segundo GOMES (2016), nas sociedades anglo-saxónicas a ação da polícia envolve a comunidade local de forma mais ativa, estando esse envolvimento imbuído de uma lógica de paridade. Partindo desta ideia, compreendemos que o princípio que subjaz é que a polícia promana da sociedade, sendo que, como afirmou Robert Peel, a polícia é o público e o público é a polícia. Daqui resultava que o policiamento e a intervenção policial aconteciam numa base consensual em que o agente policial aparecia desprovido de poderes especiais e desarmado, motivo pelo qual a sua autoridade emanava da aprovação do público que servia (GOLDSTEIN, 1987). Assim, a polícia devia afirmar as suas prioridades, dirigindo-as para as expetativas e necessidades de segurança da comunidade onde se inseria.

GOMES (2016) sugeriu-nos ainda que nas sociedades da Europa continental o Estado criou a polícia e coloca-a ao seu serviço para prosseguir o interesse público sendo que a polícia “tem necessidade de se «aproximar» da população” para prevenir o crime e aumentar o sentimento de segurança. Portanto, na Europa continental, a relação de paridade e de envolvimento da comunidade no trabalho da Polícia não é tão forte como no modelo de polícia comunitária.

Concordamos com este ponto de vista, pois a relação de paridade que legitima a intervenção da polícia nos países anglo-saxónicos, que pode ser interpretado como um “policiamento com e para a comunidade, em vez de policiamento da comunidade” (TILLEY, 2008: 376-377), não existe nos países da Europa continental, sendo que isso forçou a adaptação do modelo originário para o policiamento de proximidade. Neste último, o público pode ser enquadrado como um destinatário desse policiamento e não um colaborador no mesmo, no sentido de o produzir e executar.

No modelo de policiamento comunitário a população toma parte ativa da atividade de policiamento propriamente dita e detém essa responsabilidade. Existe uma espécie de partilha de poder entre a polícia e as comunidades para que estas últimas tenham capacidade de gerir os seus problemas.

Seguindo o proposto por LISBOA e TEIXEIRA DIAS (2008), alguns dos princípios do policiamento de proximidade podem ser encontrados em lógicas de policiamento já

existentes, como a doutrina de policiamento comunitário. Não obstante, face às posições dos nossos entrevistados, e sustentando-nos nos outros autores acima descritos, entendemos ser correto afirmar que o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade são diferentes.

Considerando o referido anteriormente e a tradição de prevenção existente em França, podemos estabelecer outra diferença, no sentido em que, ao contrário dos países anglo-saxónicos, a tradição de prevenção é social e não situacional<sup>53</sup>.

Parafraseando OCQUETEAU (2000), o policiamento comunitário tem que ver com a comunidade que se policia a si mesma emergindo, em certa forma, um controlo social horizontal mais vincado visto que há um esforço dos poderes públicos para cooperarem com os cidadãos para que estes auxiliem a sua polícia. O mesmo autor refere que este modelo pode ser entendido como um movimento centrípeta, isto é, em que o policiamento acaba por surgir da população para a polícia como que se o público «fosse» a polícia.

No caso do policiamento de proximidade esta paridade não existe sendo que ocorre uma adaptação organizacional da polícia existindo, por isso, um movimento centrífugo em que as polícias historicamente mais distanciadas da população se esforçam para «sair» e ir de encontro às demandas e expectativas dos cidadãos.

Neste último, o que sucede é que não existe um *empowerment* da comunidade. A proximidade é produzida pelas entidades policiais e apresentada à comunidade.

Não obstante estas diferenças, e considerando as posições dos nossos entrevistados, entendemos ser correto afirmar que as políticas públicas de segurança relacionam-se com a filosofia do policiamento. Uma é o reflexo da outra, isto é, as políticas de segurança elegem e permitem a aplicação prática de determinada filosofia do policiamento (GOMES, 2016).

Com base neste raciocínio podemos afirmar que ainda que as políticas públicas sejam definidas num plano político, as mesmas, por força da articulação que existe em Portugal entre o nível de decisão político e o policiamento<sup>54</sup>, podem-se refletir na atividade policial. De acordo com FERNANDES (2016) o interesse é o reforço da legitimidade do sistema democrático e uma satisfação dos cidadãos com o desempenho policial, motivo pelo qual se compreende que a filosofia implementada em Portugal tenha sido a de

---

<sup>53</sup> Este raciocínio surge na esteira do proposto por KAPPELER e GAINES (2009) relativamente à componente filosófica do policiamento comunitário no que respeita à prevenção situacional, ainda que admitamos que o policiamento comunitário possa ter uma componente social presente.

<sup>54</sup> De acordo com a posição de PEREIRA (2016) na entrevista realizada. O facto de a polícia se encontrar na administração direta do Estado torna necessária a articulação entre a política e a polícia no sentido em que há determinações estaduais (por via ministerial) que devem ser seguidas pela polícia.

proximidade, visto que esta contribui para uma melhor relação entre a polícia e o público bem como num maior fluxo de informação de dentro das instituições policiais para as comunidades.

Neste sentido, como afirma OLIVEIRA (2016), a filosofia do policiamento e as políticas públicas de segurança estão ligadas uma à outra, e é importante que assim seja.

### **III.3. DA INFLUÊNCIA FRANCESA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL**

Esta dissertação foi iniciada com o objetivo primordial de escutar sobre a influência da república francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal. É chegada a altura em que pretendemos dar cumprimento a esse nosso objetivo.

O sistema policial português é muito semelhante ao sistema policial francês e constitui uma herança do império napoleónico (GOMES, 2001). O reflexo prático desta herança é a semelhança entre estes dois países no que diz respeito ao sistema policial nacional, constituído por uma polícia nacional civil e uma *gendarmerie* nacional com funções nas áreas da defesa nacional e da segurança interna. De acordo com o mesmo autor, há uma fusão cada vez maior entre os modelos policiais que existem.

Não hesitamos em afirmar que França provavelmente influencia, ainda que indiretamente, algumas políticas de segurança um pouco por toda a Europa continental. Esta nossa afirmação baseia-se no facto de a revolução francesa ter sido impulsionadora de uma outra forma de ver a segurança e a investigação criminal. Alguns valores humanos fundamentais, bem como algumas garantias dos cidadãos advêm dessa revolução e são estruturantes na forma como se vê a segurança e a polícia. Como afirma CLEMENTE (2015: 96), “desde a Revolução Francesa, a segurança, enquanto fim do Estado e, na prática, bem colectivo, associa a segurança do indivíduo, *máxime*, do cidadão, à segurança estadual”. No mesmo sentido, não podemos olvidar os esforços de codificação que surgem nessa época, como sejam a Declaração Universal dos Direitos do Cidadão, de 1789, e as Constituições Girondinas e Jacobinas, de 1791 e 1793, respetivamente, cuja herança pode ser percebida nos Códigos em atuais e vigentes em Portugal.

A semelhança entre os modelos policiais francês e português remonta à criação da figura do *Lieutenant General de Police de Paris*. Relembrando um pouco da história policial francesa, o *Traité de la Police* redigido por Nicolas Delamare continha doutrina

relativa à atividade de polícia e foi difundida pela monarquia Europeia. A influência desta em Portugal é evidente no sentido em que, no ano de 1780, Diogo de Pina Manique é nomeado Intendente-Geral de Polícia de Lisboa.

Em Portugal não existe uma tradição securitária de policiamento com consentimento, ou seja, não há paridade no exercício do serviço policial como acontece nos países anglo-saxónicos (GOMES, 2016). Isto consubstancia uma semelhança cultural com França e explica, em certa medida, a centralização do sistema policial em ambos os países.

Estas situações constituem semelhanças fundamentais entre estes dois países no que diz respeito à abordagem da questão securitária e policial. Estas semelhanças intrincam-se necessariamente ao conceito e abordagem política da questão da segurança e da polícia, sendo que a polícia assume uma importância política cada vez mais vinculada visto que é um ator de grande importância no que diz respeito à implementação no terreno das medidas políticas neste setor.

O surgimento das políticas públicas de segurança em França iniciou-se com uma série de políticas de descentralização na década de 80 do século passado com o fito de prevenir e reprimir a pequena e média criminalidade que assolava o território francês. Na sequência destas reformas surge o denominado policiamento de proximidade como forma de responder à demanda por segurança da população e dos eleitos locais, colocando de parte a abordagem repressiva que era típica e à qual as massas estavam sensíveis.

A publicação da LOPS em 1995 define-se como um bom exemplo de uma política pública de segurança (OLIVEIRA, 2006) e inicia um percurso de aproximação da polícia com a sociedade, definindo a proximidade como orientação política permanente no campo da segurança. Do mesmo modo, abre o ordenamento jurídico francês a novas medidas cujo fito é prosseguir a segurança, como os circuitos fechados de televisão. Esta política surge enquanto medida tecnológica que visa prosseguir a segurança das pessoas e bens.

No que respeita à adoção do designado policiamento de proximidade em Portugal, OLIVEIRA (2016) afirma que se seguiu a filosofia que os franceses adotaram na altura da implementação do projeto em França, sendo que essa filosofia radica do projeto anglo-saxónico. De acordo com este, as ações no terreno é que são diferentes em virtude da resposta que se dá aos fenómenos que são típicos de cada realidade e específicos a cada país.

Como nos indica GOMES (2016), o projeto francês no campo das políticas públicas de segurança “assentes numa filosofia de policiamento de proximidade teve o seu impacto

no nosso país sobretudo desde meados dos anos 90 do século passado, em sucessivos programas de carácter estrutural e estruturante”. Ainda, em entrevista no âmbito de uma outra dissertação, GOMES (2015) afirmou que “o modelo português é sobretudo influenciado pelos países da Europa continental de matriz latina, nomeadamente a França”. Este refere ainda o desenvolvimento e implementação de várias medidas setoriais de prevenção que viriam a ser aglutinadas no que é atualmente o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP).

Em Portugal temos assistido a uma evolução de medidas enquadradas em programas semelhantes como sejam os Programas Especiais de Prevenção e Policiamento (PEPP) levados a cabo pela GNR e o MIPP na PSP. Nesta senda, FERNANDES (2016) entende que “o impacto [*francês*] foi muito elevado”. O mesmo afirma ainda que o MIPP foi claramente influenciado pelo projeto implementado em França. Não nos parece descabido afirmar que, face às semelhanças políticas, culturais e sociais, estes programas tenham sido desenvolvidos com base no modelo francês de policiamento de proximidade que visa levar a proximidade até às populações e de onde surgiram os primeiros programas de cariz estrutural assentes numa ideia de proximidade.

O desenvolvimento e implementação de programas assentes no policiamento de proximidade em Portugal, de acordo com o afirmado por PEREIRA (2016), pode ter sido inspirada parcialmente por França. Porém, segundo este, não foi por influência estrangeira que se implementou o policiamento de proximidade em Portugal devendo-se o surgimento do mesmo a condicionantes internas como a insegurança nas escolas bem como pelo consumo e tráfico de drogas.

Durante o mandato do XVII Governo Constitucional foram implementados os contratos locais de segurança. Estes contratos constituíram uma forma de aproximar os cidadãos do Estado e também uma forma de fazer crescer a parceria entre o Estado e as comunidades numa perspetiva de resolução de problemas.

Os referidos contratos foram um passo em direção a uma política de segurança integrada ao nível do cidadão (ALMEIDA, 2014) e, no que diz respeito aos mesmos, apesar de existirem no Reino Unido figuras semelhantes às dos CLS, a ideia francesa destes contratos foi “um aspeto essencial” (PEREIRA, 2016) para o desenvolvimento dessa política em Portugal. O entrevistado deu ainda ênfase ao sucesso deste contrato em Loures referindo que o mesmo se deu devido ao envolvimento de uma série de entidades que contribuíram para que o contrato fosse executado, de entre as quais a Polícia. Face ao



exposto afirmamos existir uma relação de influência francesa na implementação dos contratos locais de segurança em Portugal.

No que concerne à adoção dos circuitos fechados de televisão em Portugal, podemos traçar certos paralelismos entre os dois países em estudo. Este paralelismo pode não advir da adoção da medida propriamente dita, mas antes das semelhanças institucionais e políticas entre Portugal e França, bem como das suas raízes históricas, que têm um papel determinante na forma como as políticas são implementadas.

Face às questões políticas e jurídicas que circundam o CCTV, importa sublinhar a realização do I Congresso Franco-Lusófono sobre Observação da Criminalidade, nos dias 3 e 4 de novembro de 2011. Ainda que não tenhamos tido acesso aos textos do mencionado congresso, por consulta a artigos noticiosos<sup>55</sup>, parece poder atribuir-se ao então Secretário de Estado da Administração Interna, Filipe Lobo D'Ávila, a afirmação de que “é[ra] vontade do Governo em alterar a Lei da videovigilância, transformando-a numa lei de videoproteção”. Porém, tal não se veio a verificar. A alteração mencionada referia-se à Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, atualmente em vigor, e onde não podemos verificar a materialização da intenção referida.

Relativamente a este ponto, não podemos deixar de notar, também, que, tanto na entrevista com Rui Pereira, como no programa do XX Governo Constitucional, surge a palavra «videoproteção» associada à gravação de imagens. No concernente a esta temática, FROIS (2013: 76-77) defende que a iniciativa política no que diz respeito à videovigilância, em Portugal, imita a padronização europeia de práticas semelhantes no que esta denomina de *modelo europeu de vídeo vigilância*. Ainda que, segundo esta autora, o maior<sup>56</sup> ponto de referência para o projeto português de videovigilância seja o projeto britânico, a mesma escreve que o paradigma nacional de CCTV é controverso. Entre 2005 e 2010 dão-se vários debates parlamentares em torno desta política pública sendo que, segundo esta autora, releva o facto de o partido Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), em 2007, ter proposto uma resolução para a criação de um Programa Nacional de Videovigilância, que chegou a ser posto em prática, mesmo que não tivesse de acordo com o proposto pelo referido partido. Três anos mais tarde, refere-nos esta autora, o mesmo partido político propôs o que a autora descreve como uma «versão ligeiramente diferente» da proposta anterior, que o CDS-PP denominou de Programa Nacional de Videoproteção.

---

<sup>55</sup> A título de exemplo: ROLIM, MARIA LUIZA (2011). “Governo quer facilitar videovigilância”, *Expresso*, 17 de novembro de 2011. Página consultada a 18 de abril de 2016, em <<http://expresso.sapo.pt/actualidade/governo-quer-facilitar-videovigilancia=f688092>>.

<sup>56</sup> Sublinhe-se, nesta afirmação, a expressão *maior*.

Destarte, e de acordo com FROIS (2013: 93), este último programa foi inspirado pelo homólogo francês, implementado entre 2008 e 2010, em parte “devido à campanha pública que substituiu o termo ‘vídeo vigilância’ por outro com uma conotação menos invasora, como ‘*video protection*’, ‘*video prevention*’ e ‘vídeo tranquilidade’”.

Ainda que não possamos afirmar, sem margem para dúvidas, que a implementação deste sistema em Portugal tenha sido influenciada pelo projeto francês de videoproteção, assentimos que o percurso caminhado em França, impulsionado pelos debates em torno da compressão dos direitos fundamentais, tenha inspirado Portugal devido ao mesmo motivo. Entendemos, por isso, que não é incorreto afirmar que França exerceu a sua influência em Portugal no que ao CCTV diz respeito. O Reino Unido foi, assim, a *maior* referência para Portugal, mas não a *única*, pelos motivos acima descritos.

No que às polícias municipais diz respeito, as mesmas surgiram em Portugal aproximadamente duas décadas após o surgimento em França<sup>57</sup> e muito têm em comum com o modelo francês de polícia municipal. Em primeiro lugar, em ambos os países esta polícia deve assegurar a boa ordem e tranquilidade públicas na área de jurisdição da autarquia. Em segundo lugar, ambas resultam de uma vontade política assente na descentralização e aproximação da Administração às populações. Em terceiro lugar, e como seria expectável, as mesmas dependem em ambos os países da autoridade administrativa responsável pela área de exercício da sua atividade (município ou comuna) sendo que as polícias municipais agem dentro dos poderes de polícia conferidos por lei ou deferidos a essas autoridades administrativas, que as legitima. Em quarto lugar e último lugar o seu escopo é predominantemente administrativo com algumas funções na regulamentação do trânsito dentro da área do município.

É importante, entendemos nós, sublinhar as diferenças que são substanciais nesta matéria. A primeira prende-se com a inexistência de polícias municipais intermunicípios em Portugal, faculdade essa vedada pela Lei-quadro das PM e que em França se verifica. A segunda diz respeito ao leque de competências que a PM em França detém e que já tivemos oportunidade de explanar no Capítulo II e que em Portugal não se verifica. A terceira e última diferença prende-se com o estatuto especial das polícias municipais de Lisboa e do Porto, que são órgãos de polícia criminal e não «meros» agentes de polícia municipal.

Apesar destas diferenças, é possível encontrar ideias comuns nos projetos de polícia

---

<sup>57</sup> Em França surgiram na década de 80 e em Portugal surgiram em 1999.

municipal em ambos os países. Porém, em nosso entender, este facto e o hiato temporal na implementação de projetos de PM entre um país e outro não é suficiente para podermos assentir uma influência francesa em Portugal.

As zonas urbanas sensíveis surgiram em França em 1996 e desde então têm sido foco de várias medidas governamentais de discriminação positiva. Uma das faces mais visíveis dessa discriminação é o Programa Nacional de Renovação Urbana<sup>58</sup> (PNRU). Este programa consiste na requalificação das ZUS de modo a produzir uma integração duradoura e sustentável das populações nessas zonas.

Em Portugal, as primeiras conceções do que é uma ZUS surgiram 1996, num ofício do Comando-Geral da PSP, onde se podia ler a referência a zonas mais críticas (COELHO, 2012). Porém, a definição de bairros problemáticos aparece, segundo o mesmo, em 1997, num relatório do Comando-Geral da mesma entidade.

Em 2001 é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro, que institui o Programa de Prevenção Criminal e Inserção dos Jovens, vulgarmente conhecido como “ESCOLHAS”<sup>59</sup>. Este programa foi concebido com o fito de intervir nas zonas urbanas sensíveis a fim de melhor integrar a população jovem que aí residia sendo que, ao mesmo tempo, se objetivava a intervenção ao nível da criminalidade e do sentimento de insegurança apostando numa perspetiva social de discriminação positiva com vista à integração destas populações. No texto preambular desta Resolução podemos ler que “ao nível das experiências comparadas, tiveram-se em conta (...) as recentes experiências francesas de relançamento da cidade, designadamente através da intervenção em bairros sensíveis”. Daqui se pode inferir a relevância do projeto francês de políticas de segurança, nomeadamente relativamente às designadas zonas sensíveis, em território nacional.

No que concerne ainda ao conceito de zona urbana sensível, na nossa pesquisa, o documento mais recente onde encontrámos uma definição do que é uma dessas zonas, em Portugal, foi a Diretiva Estratégica n.º 16/2006, da Direção Nacional da PSP que refere o conceito de bairros problemáticos. Nesta Diretiva Estratégica há uma série de critérios que se assemelham aos usados em França para o mesmo efeito, como sejam a fraca (ou nenhuma) integração social, os elevados índices de desemprego e o alojamento de fraca

---

<sup>58</sup> Traduzido da expressão original *Programme National de Rénovation Urbaine*.

<sup>59</sup> Este programa foi sendo renovado sucessivamente, pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º60/2004, de 30 de abril, n.º 80/2006, de 26 de junho, n.º 63/2009, de 23 de julho, n.º 68/2012, de 9 de agosto. Encontra-se atualmente na 6.ª geração, com duração até 2018, como plasmado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, de 23 de dezembro.

qualidade. Face ao anteriormente exposto e ao caminho trilhado por Portugal nesta área<sup>60</sup>, concordamos com GOMES (2016) quando o mesmo afirma que o exemplo francês teve o seu impacto na identificação de territórios suscetíveis de uma discriminação positiva.

A relação de influência entre França e Portugal, em matéria atinente às políticas públicas de segurança pode ser vista na seguinte tabela:

*Tabela 2 - Da influência francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal.*

<b>Ano</b>	<b>França</b>	<b>Ano</b>	<b>Portugal</b>
<b>1884</b>	Criação da Polícia Municipal	<b>1999</b>	Polícia Municipal
<b>1981</b>	Política da Cidade	<b>2005</b>	Política das Cidades
<b>1983</b>	Política de prevenção da delinquência		Não aplicável
<b>1992</b>	Planos Locais de Segurança		Não aplicável
<b>1993</b>	Planos Departamentais de Segurança		Não aplicável
<b>1995</b>	LOPS	<b>2006</b>	PEPP/MIPP/CCTV/
<b>1996</b>	Criação das ZRU, ZFU e ZUS	<b>2001</b>	Conceção de Bairros Problemáticos/Zonas Urbanas Sensíveis
<b>1997</b>	Contratos Locais de Segurança	<b>2008</b>	Contratos Locais de Segurança
<b>2002</b>	LOPSI		Não aplicável
<b>2011</b>	Substituição da «videovigilância» por «videoproteção»	<b>2007</b>	CCTV (Debates ideológicos em torno da eventual compressão de direitos fundamentais)
<b>2011</b>	LOPSI-2		Não aplicável

A influência francesa faz-se sentir ainda, entendemos nós, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de setembro, onde se pode ler que o reconhecimento do papel das cidades justifica o lançamento de uma política de cidades que deve visar o sistema urbano globalmente considerado. Nesta perspetiva a Resolução aprova a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos. Esta iniciativa visa intervir os bairros por forma a responder a problema imediatos e estimular a criação de novas oportunidades a partir de potencialidades existentes dentro de quatro pilares.

Este desígnio parece-nos bastante semelhante ao que França almejava com a sua Política da Cidade, como sejam a redução das injustiças territoriais em termos de

<sup>60</sup>Entendemos que a experiência internacional comparada que referimos aquando da nossa alusão ao Programa “ESCOLHAS” não seria possível sem uma análise sistematizada do que são estas zonas urbanas sensíveis (ou bairros problemáticos).

desigualdades dentro das áreas urbanas de modo a atingir um balanço com todos os habitantes.

#### **III.4. A POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Polícia de Segurança Pública é uma força de segurança uniformizada e armada, de natureza civil, dotada de autonomia administrativa com competência em toda a extensão do território português<sup>61</sup>. A mesma tem todo um leque de valências que vão desde a ação preventiva por aplicação da filosofia de proximidade até à ação reativa mais musculada com a intervenção da Unidade Especial de Polícia, passando pela intervenção na área da circulação rodoviária. É, portanto, uma polícia integral.

Uma polícia desta natureza e importância<sup>62</sup> tem um papel importante no processo de produção de políticas públicas. Ainda que a PSP não tenha a possibilidade de mudar o ambiente social para que o comportamento humano esteja mais consonante com os seus interesses (FERNANDES, 2016), a mesma tem uma implantação territorial que não pode ser ignorada.

O vasto espectro de missões que vão desde a polícia preventiva ao contraterrorismo torna a Polícia de Segurança Pública um ator importante e decisivo na conceção e implementação de estratégias de segurança nacional (GOMES, 2016). Afinal de contas, não podemos ignorar o facto de a mesma se envolver em missões de escopo internacional e que isso lhe confere uma projeção além-fronteiras ou, como GOMES (2016) nos sugere, uma polícia de vocação internacional.

A PSP (a par da Guarda Nacional Republicana) tem um grande efetivo e uma forte implantação nacional. Visto que são forças de segurança, que palmilham o terreno numa base diária, podem, segundo PEREIRA (2016), servir como uma “espécie de barómetro da criminalidade” pois são as forças com mais capacidade de receber os *inputs* da população em matéria de crime e de insegurança. No caso da PSP, a mesma pode servir de barómetro da insegurança urbana, devido à sua forte presença nas zonas urbanas, enquanto que a GNR se encontra nas zonas periurbanas e rurais.

---

<sup>61</sup> Cfr. O n.º 1 do art.º 1 e n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. (Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública).

<sup>62</sup> É uma das duas únicas forças de segurança em território português, a par da Guarda Nacional Republicana, sendo que está presente nos grandes centros urbanos.

Da mesma maneira, e na sequência do apontado pelo entrevistado, a Polícia está em constante contacto com a população devido à sua orientação de proximidade. Não concordamos totalmente com a afirmação do autor em que o mesmo refere que a Polícia de Segurança Pública é uma “polícia de proximidade” porque, ainda que tal seja uma das funções da mesma, é uma expressão algo redutora da dimensão integral que esta força representa com todas as suas valências e atribuições.

A importância de uma força com este escopo é, segundo OLIVEIRA (2016), fundamental. Visto que a PSP tem várias vertentes que executa no âmbito da sua missão, concordamos com a posição de OLIVEIRA (2016) quando este afirma que a PSP é “a polícia urbana mais importante de Portugal”. Como tal, a mesma assume um papel fundamental em termos estratégicos e práticos quando nos referimos a qualquer projeto de segurança a nível nacional<sup>63</sup>.

Por outro lado, como afirma ainda PEREIRA (2016), as forças de segurança influem nas políticas públicas de segurança, visto que o contacto entre estas forças e os decisores políticos deve ser constante. Assim, as informações que chegam ao Ministro da Administração Interna por intermédio das chefias máximas das forças de segurança são de grande importância para delinear políticas públicas de segurança.

Quando nos remetemos ao *policy making process* e nos debruçamos sobre os seis passos do mesmo (identificação do problema, *agenda setting*, formulação da política pública, legitimação da política, implementação da política e avaliação da política), compreendemos o papel relevante que a PSP pode ocupar neste domínio. Não queremos com isto dizer que a Polícia se deve imiscuir nos assuntos que dizem respeito à decisão política. Porém, face às características que já referimos, entendemos que a mesma é um ator privilegiado no que concerne a identificação de problemas que carecem de atenção política. Estes problemas que a Polícia consegue identificar não são problemas generalistas, mas sim os problemas das pessoas, em concreto. Se concordarmos com OLIVEIRA (2016), que quem tem os problemas são as pessoas e que são essas pessoas que devem ser alvo de atenção, então a Polícia é uma instituição de suma importância neste aspeto.

Por outro lado, mas na mesma linha de raciocínio, a PSP tem uma vasta experiência, que decorre de quase século e meio de existência, que não pode ser ignorada e

---

<sup>63</sup> Relativamente a esta afirmação, se tomarmos as políticas públicas de segurança rodoviária como exemplo e atentarmos ao plasmado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2015, não podemos ignorar o facto de, face à natureza da PSP e face às suas competências na área do trânsito que a mesma terá um papel fundamental na prossecução do determinado politicamente no que à segurança rodoviária diz respeito.

que a torna um ator privilegiado no que concerne a possíveis soluções aos problemas identificados.

Podemos também compreender a importância deste ator na implementação da política pública. Após a delineação e aprovação de uma política, é preciso um ator no terreno que a implemente e que, se necessário, force o seu cumprimento e, face às suas características, a PSP revela-se um ator fundamental na implementação das políticas públicas de segurança, sejam elas relativas, por exemplo, à prevenção da violência doméstica, à segurança rodoviária ou até mesmo no campo da prevenção do terrorismo.

Se o futuro passa pelo aparecimento de novos atores no que diz respeito às políticas públicas de segurança, a PSP é, certamente, um deles, porquanto a sua posição e atividade quotidiana enquanto força de segurança de dimensão nacional e predominantemente urbana lhe permite ter *expertise* que não é possível mais ator nenhum ter. Assistimos, atualmente, a um crescente poder político da Polícia, enquanto entidade responsável pela implementação prática e adaptação das políticas públicas de segurança (CORREIA e DUQUE, 2011).

Em tempos atuais, que se regem pela incerteza e pelo medo constante trazido pelas formas disseminadas e fluídas de criminalidade<sup>64</sup>, a PSP ocupa um papel privilegiado enquanto ator no processo de produção de políticas públicas visto que lida numa base diária com as questões da insegurança e do crime e pode levar ao conhecimento do poder político os problemas de necessária resolução numa forma mais evidente, para que se implementem soluções políticas duradouras, eficazes e de longo prazo.

### **III.5. DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL**

A análise da atualidade em Portugal remete-nos quase de imediato para o desafio mais visível para a segurança nacional (e europeia) que Portugal enfrenta: o fenómeno dos refugiados. Este fenómeno tem tomado grandes proporções à escala europeia e em muito tem condicionado a atuação política neste campo, numa perspetiva de acolhimento e de integração. Este fenómeno acarreta não só desafios à segurança dos Estados que acolhem estes refugiados, mas também desafios à segurança dos próprios refugiados. Estas ameaças devem ser colmatadas pelos Estados que os acolhem devido à condição que os aqueles ocupam e à fragilidade que os mesmos apresentam.

---

<sup>64</sup> Com especial destaque ao terrorismo que se tem feito sentir cada vez mais presente dentro da Europa.

Todavia, este não é o único desafio que Portugal enfrenta em termos securitários. Como diz PEREIRA (2016), os desafios são de várias ordens e vão desde a criminalidade violenta de massa até ao tráfico de pessoas, passando pelos crimes cibernéticos, económicos e financeiros, nomeadamente a corrupção e o tráfico de influências que são graves na perspetiva da integridade do Estado.

Um outro fenómeno que constitui um desafio não só para Portugal, mas também para toda a Europa (GOMES, 2016) é o terrorismo islamita radical. Não podemos deixar de aqui recordar que a atualidade, na Europa e no chamado mundo ocidental, se pauta por uma atuação estadual forte nesse campo, em especial nos Estados que foram alvo de atentados num passado recente. De todas as entrevistas que realizámos, esta ameaça é praticamente constante nas respostas sobre esta matéria. Face à crise migratória que a Europa agora enfrenta, políticas que podem não ser identificadas de forma tão direta como políticas de segurança ganham uma dimensão cada vez mais securitária.

O terrorismo pode ser, também, um forte impulsionador de medidas de cariz securitário, constituindo-se como a “chave para a compressão de direitos, liberdades e garantias” (PEREIRA, 2016). Basta recordar que a iniciativa para os serviços de informações acederem aos designados meta dados foi chumbada em virtude do carácter invasivo que lhe é imanente. Porém, na opinião de PEREIRA (2016), caso ocorresse um atentado terrorista em território nacional, essa medida seria proposta e passaria face ao alarme que se criaria na sequência do mesmo.

Há ainda desafios que vão além de questões que para além de sérias são amplamente mediáticas. Uma perspetiva bastante interessante foi-nos apresentada por FERNANDES (2016), que afirma que alguns dos desafios que Portugal terá de enfrentar são o do envelhecimento, o da mudança da composição da estrutura social, o da conciliação da presencialidade com as tecnologias e também da diversidade, incerteza e imprevisibilidade.

A criminalidade afeta fortemente a coesão social, na medida em que a insegurança gera medo que, por sua vez, cria pequenas fissuras no tecido social e que geram um clima desconfiança para com o próximo. Os fenómenos criminais são elementos epistemológicos da sociedade em tempo de paz (VALENTE, 2013a: 15). Não obstante ser normal numa sociedade em tempo de paz, o crime corrói a confiança e impulsiona a insegurança. Com base nesta premissa, concordamos com OLIVEIRA (2016) quando o mesmo afirma que a diminuição ou manutenção dos níveis de crime deve ser uma prioridade, visto que assegurar o clima de coesão que é manifesto em Portugal deve ser enquadrado como um desafio.



Face à miríade de problemas e desafios que enunciámos, as respostas não podem ser dadas no setor da segurança individualmente considerado. A ação pública governativa deve procurar respostas holísticas e multidimensionais. Assim, a implementação de políticas de segurança deve evidenciar o papel de políticas de outros setores de modo a erigir o que FERNANDES (2016) denominou de “Política de Segurança”. De facto, as soluções para os problemas securitários não se alicerçam em conjunturas respeitantes somente às forças de segurança e, nesse sentido, não cabe só às instituições policiais a responsabilidade de resolver esses problemas (CEZÁRIO, 2009). A ideia de políticas mais globais pode fazer surgir à primeira vista um paradoxo visto que o caminho deve ser para uma governança cada vez mais local (GOMES, 2016). Não obstante, pode haver um papel local de responsabilidade devidamente enquadrado dentro de uma visão política estratégica de longo prazo.

As estratégias de segurança nacional integrarão, segundo GOMES (2016), o fator humano com o fator tecnológico, sendo que se devem atender às características fundamentais da filosofia de proximidade policial adotada e, diríamos nós, já algo enraizada na prática policial portuguesa. Apesar de a Polícia ser uma instituição do povo para o povo, não nos devemos alhear do facto de haver uma quantidade cada vez maior de informação para gerir num período de tempo cada vez menor numa época em que a exigência para com as Polícias é maior e que isso força o recurso mais intenso às tecnologias que facilitam a gestão e manutenção da segurança pública/nacional.

Como enuncia VALENTE (2013a), a segurança existe quando a legalidade democrática está salvaguardada e quando os direitos dos cidadãos estão garantidos, sendo que não podemos esquecer a qualidade de vida do povo e igualdade real entre os cidadãos de modo a garantir a dignidade da pessoa humana. A importância das instituições policiais no que à segurança pública diz respeito é indubitável. Face à sua implantação territorial e face à sua posição estratégica, estas devem ser mais do que meras instâncias de controlo social vertical, isto é, devem assumir-se enquanto verdadeiras mediadoras. Só assim se consegue dar corpo à coesão social, o desígnio das políticas de segurança.

## CONCLUSÃO

O Estado não é o exclusivo garante da segurança mas, face ao seu papel na sociedade, o mesmo não perdeu importância no que diz respeito à produção e implementação de decisões para intervir e regular o setor securitário da mesma. Através da ação pública governativa, o Estado é o principal ator neste processo de regulação, pois aquele tipo de ação pertence à sua esfera de ação e de responsabilidade. Nesta aceção, o Estado continua a ser o ator com maior relevância na regulação, proteção e desenvolvimento securitário e social.

Contudo, o Estado é apenas um dos atores e deve articular-se num ambiente que o influencia (SARMENTO, 2010) e onde toda uma miríade de outros atores exerce a sua influência consoante os seus interesses.

Esta dissertação foi iniciada não só para ajudar à melhor compreensão desta realidade e, também, para efetuar uma análise e descrição da evolução das políticas públicas de segurança quer em França quer em Portugal.

A segurança, apesar de ser um pilar garantístico dos demais direitos fundamentais e, neste sentido, um alicerce fundamental dos Estados Democráticos, também é um conceito estratégico com uma realidade bastante prática e passível de ser condicionada por ambientes internos e externos aos Estados. Face a isto a mesma passa a ser vista não como uma realidade absoluta, mas sim como algo que é «gerível» e governável e que ocupa um lugar de grande preocupação na agenda política, sendo que muitas vezes assume caráter normativo. É nesta perspetiva que a segurança interfere na vida política – enquanto ensejo fundamental dos cidadãos e que pode forçar uma resposta do poder político, pois consubstancia algo que, de acordo com CLEMENTE (2015: 96), transcende o facto de ser uma questão de Estado, para ser um verdadeiro desafio à comunidade política.

As políticas públicas visam condicionar comportamentos e interferem com a homeostasia social em maior ou menor grau. Assim, uma política pública visa uma regulação a algo que se encontra desajustado e que é visto como algo que carece de intervenção. Estas políticas são a gestão das sociedades modernas e constituem-se como instrumentos ao serviço do poder político para que estes ajam face à realidade que se lhes é apresentada. Na base de uma política pública estão, por isso, a representação de um problema e uma reivindicação para que o mesmo seja resolvido.

Ao longo da nossa dissertação, a procurámos compreender a emergência das políticas públicas de segurança em França. As mesmas surgem em virtude não só devido a

questões relativas à eficácia da polícia, mas acima de tudo devido ao nível da criminalidade que forçou a ação política nesta matéria. França respondeu a esta problemática através de uma série de leis de descentralização, de índole preventivo e de cariz essencialmente social a par de uma filosofia de proximidade da polícia aos seus cidadãos. Esta filosofia de proximidade permitiu o projeto de polícia de proximidade que foi levado a cabo até à sua descontinuação na administração de Sarkozy visto ser entendimento deste que as forças de segurança devem deter os delinquentes para os apresentar à justiça (ROCHÉ, 2005). Não obstante, a par da polícia de proximidade implementaram-se outras políticas públicas neste setor, como sejam os contratos locais de segurança que atualmente também não têm grande projeção (GOMES, 2016). Daqui podemos inferir que a realidade securitária em França em termos de políticas públicas de segurança é pouco consolidada, fenómeno que, defende GOMES (2016), aconteceu um pouco por vários países da Europa continental. Esta falta de consolidação deve-se, segundo o mesmo, à variação destas políticas que devem ser continuadas devido à variação dos ciclos políticos.

Esta descontinuidade política em termos securitários pode gerar incerteza nas populações em virtude da falta de coerência do poder político. Não obstante, em Portugal, a PSP constitui-se como exceção, no sentido em que incorporou uma *praxis* policial de proximidade com o MIPP, que se vê prolongado no tempo de forma estável.

Pudémos verificar que França se viu seduzida pelo paradigma tecnológico de prevenção situacional do Reino Unido (MAILLARD e LE GOFF, 2006) e que, mais recentemente se observa a emergência dos circuitos-fechados de televisão que, para além de terem sido alvo de debate, foram alvo de alterações legislativas para que se plasmasse em lei o verdadeiro escopo que o Estado francês pretendia dar a esse meio tecnológico.

Para que efetivamente pudéssemos correlacionar as realidades que pretendemos estudar, procedemos a um levantamento e estudo da origem das políticas públicas de segurança em Portugal.

Apesar de variadas semelhanças ideológicas e de objetivos comuns, a polícia comunitária e a polícia de proximidade configuram-se como modelos distintos de policiamento em virtude de algumas diferenças filosóficas e, também, em virtude de as adaptações em função da realidade social e política que configuram ações distintas no terreno. Estas ações distintas configuram uma proximidade criada de dentro das instituições policiais para as populações sem uma base de paridade que caracteriza o policiamento comunitário.

A filosofia do policiamento e as políticas de segurança são duas coisas que se mantêm juntas, sendo que as políticas de segurança permitem a aplicação de determinada filosofia que se pode, ao longo dos tempos, alterar e ser alvo de uma nova abordagem política, num ciclo que existirá sempre que houver necessidade de restabelecer uma homeostasia entretanto perdida.

A PSP constitui-se como uma polícia extremamente importante em Portugal em face da sua implantação territorial e do seu espectro de competências e deve ser considerada como um ator fundamental no processo de produção e implementação de políticas públicas de segurança.

Relativamente às limitações do nosso estudo, podemos encetar por afirmar que, ainda que não seja o primeiro estudo nesta área em Portugal, foi desenvolvido numa área com pouca tradição de estudo. Aliado a isto, tivemos algumas dificuldades em compreender a realidade francesa visto que, aquando do contacto com entidades policiais daquele país recebemos respostas negativas. Ainda que possamos compreender o atual tempo de medo, insegurança e quiçá de alguma sobrecarga da instituição policial, entendemos que seria preferível uma resposta mais demorada ao invés de uma resposta negativa.

A realidade securitária encontra-se numa fase crítica do seu desenvolvimento e definição, fundamentalmente em virtude dos recentes fenómenos que assombram o continente Europeu, como o terrorismo islamista radical e o fenómeno dos refugiados, aos quais Portugal certamente não ficará imune. A par destes assuntos, temos assuntos de origem não eminentemente securitária que podem ameaçar a estrutura e confiança do Estado como o conhecemos, como por exemplo, o envelhecimento e a baixa natalidade.

O ambiente em que Portugal se insere exerce a sua influência e, como nos diz SARMENTO (2010), as políticas de segurança estão sujeitas a processos de contágio e de interferência. Nesta perspetiva, este tema segue uma área de investigação iniciada sobre a realidade do Reino Unido, visando agora a realidade francesa. Com este estudo pretendemos contribuir para a edificação da estrutura das políticas públicas de segurança na Europa. Nesta senda, a nossa dissertação pretende alargar horizontes e incentivar à investigação desta temática versando sobre outras realidades, para que melhor se possa interpretar e entender este fenómeno.

Podemos afirmar a influência francesa nas políticas públicas de segurança em Portugal. Em primeiro lugar, na doutrina, em segundo lugar, no campo político e, em terceiro lugar, na área legislativa. Podemos observar esse influxo em termos da aplicação

de políticas específicas, como sejam os contratos locais de segurança e o policiamento de proximidade, e, também, em debates políticos e ideológicos, nomeadamente em torno da designada videoproteção. Esta investigação objetivou ainda contribuir para a resposta subjacente às ciências policiais visto que, ao traçarmos o percurso político dos países no campo da segurança, conseguimos acumular experiências que podem ser úteis para eventuais reformas nesta área.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

CARVALHO, OLÍVIO (2015). *Gramática do francês fundamental*, Porto, Porto Editora.

KURIAN, GEORGE THOMAS (2011). *The encyclopedia of Political Science*, Washington, CQ Press.

S.A. (2007). *Dicionário Francês-Português/Português-Francês*, Barcarena, Editorial Presença.

S.A. (2015). *Dicionário de língua portuguesa: acordo ortográfico*, Porto, Porto Editora.

SCHULTZ, David (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York, Facts on File, Inc.

### OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

ALVES, ARMANDO CARLOS (2008). Em busca de uma sociologia da polícia, *Revista da Guarda Nacional Republicana*, Lisboa, Guarda Nacional Republicana.

BACHRACHB, PETER. e BARATZ, MORTON. S. (1962). “Two faces of power”. *The American political science review*, 56 (4), 947-952. Página consultada a 10 de novembro de 2015, em <<http://doi.org/10.2307/1952796>>.

BAUER, ALAIN e SOULLEZ, CHRISTOPHE (2011). *Les politiques publiques de sécurité*, Paris, Presses Universitaires de France.

BERLIOZ, GILBERT (2003). *La prevention das tous ses états*, Paris, L’Harmattan.

BUZAN, BARRY (1991). *New patterns of global security in the twenty-fist century*, Royal Institute of International Affairs, 67 (3), 431-451.

CASEY, John (2010). “Implementing Community Policing in Different Countries and Cultures”. *Pakistan Journal of Criminology*, Vol. 2, 4, October, pp.55-70. Página consultada em 27 de fevereiro de 2016, <[http://www.academia.edu/1057458/Implementing\\_Community\\_Policing\\_in\\_Different\\_Countries\\_and\\_Cultures](http://www.academia.edu/1057458/Implementing_Community_Policing_in_Different_Countries_and_Cultures)>.

CASTELLS, MANUEL (2005). *A Sociedade em rede: do conhecimento à política em A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política*, Debates Presidência da República, Lisboa.

CEZÁRIO, KELLY DE FREITAS SOUZA (2009), “Os jovens e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – Um policiamento orientado para a cidadania: O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp)”. *Revista brasileira de segurança pública*. 3 (4), 56-71. Página consultada a 22 de março de 2016, em <[http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rb\\_sp/article/viewFile/40/38](http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rb_sp/article/viewFile/40/38)>.

CHEVALIER, LOUIS (2002). *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Editions Perrin.

CLARKE, RONALD (1997). *Situational crime prevention: Successful case studies* (2<sup>nd</sup> ed.), New York, Harrow and Heston.

CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES (2015). *Cidadania, polícia e segurança*, Lisboa, ISCPSI-ICPOL.

COHEN, LAWRENCE e FELSON, MARCUS (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44 (4), 588–608. Página consultada a 13 de dezembro de 2015, em <<http://www.jstor.org/stable/2094589>>.

CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (2011). “O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança”, *Revista Politeia*. Ano VIII, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 39-49.

CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (2012). *O poder político e a segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.

CORREIA, EDUARDO PEREIRA (2015). *Liberdade e segurança*, Lisboa, ISCPSI-ICPOL.

CRAWFORD, ADAM (1998). “Community safety partnerships”, *Criminal Justice Matters*, 33, 4-5.

CRAWFORD, ADAM (1998). *Crime prevention & community safety: Politics, policies & practices*, Edinburg Gate, Person Education Limited.

CRAWFORD, ADAM (2009). *Crime prevention policies in comparative perspective*, Portland, Willan Publishing.

DIAS, MANUEL (2012). Um olhar conjuntural em torno da(s) política(s) (d)e segurança, in CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (coord.), *O poder político e a segurança*, Lisboa, Fonte da palavra.

DIEU, FRANÇOIS (1999). *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan.

DIEU, FRANÇOIS (2001). “Aperçu sur les expériences françaises de police de proximité”, *Revue Internationale de Criminologie et Police Scientifique*, n.º 3.

DIEU, FRANÇOIS (2009). “L'évolution des politiques publiques de prévention et sécurité Em Centre de Ressources pour la Politique de la Ville”. *Les politiques de la Ville et les politiques de prévention et de sécurité: Quelles articulations?*, Ministère de la Justice et des libertés, France. Página consultada a 13 de dezembro de 2015, em <[http://www.crpv-paca.org/9-publications/pdf/arv\\_pdfs/ARV-15/ARV\\_15.pdf](http://www.crpv-paca.org/9-publications/pdf/arv_pdfs/ARV-15/ARV_15.pdf)>.

DUARTE, FELIPE PATHÉ (2012). “Perspectivas”. *Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho.

DUPONT, BENOÎT (2008). “La gouvernance et la sécurité”, in *Traité de Sécurité Intérieure*. CUSSON, MAURICE; DUPONT, BENOÎT; LEMIEUX, FRÉDÉRIC (dir.), Editions Hurtubise HMH Itée, Collection Sciences Forensiques, 67-80.

DYE, THOMAS (2013). *Understanding Public Policy* (14<sup>th</sup> ed.), New Jersey, Pearson Education, Inc.

EASTON, DAVID (1957). “An approach to the analysis of the political systems”. *World politics*. 9 (3), 383-400. Página consultada a 01 de fevereiro de 2016, em <<http://www.jstor.org/stable/2008920>>.

ECK, JOHN (1996). “Preventing crime at places”. in SHERMAN, LAWRENCE et. al. *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising*, Maryland, University of Maryland – Department of criminology and criminal justice. Página consultada a 07 de dezembro de 2015, em <<http://www.ncjrs.gov/works/chapter7.htm>>.

EVANS, PETER B., RUESCHEMEYER, DIETRICH e SKOCPOL, THEDA (1999). *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge.

FERNANDES, JOSÉ ANTUNES. (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea: Estado, Identidade e Multiculturalismo*, Lisboa, Pedro Ferreira-Artes Gráficas, Lda.



FILHO, CLÁUDIO C. BEATO (1999). “Políticas públicas de segurança e a questão policial”. *São Paulo em Perspectiva*, 13 (4), 13-27. Página consultada a 15 de novembro de 2015, em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=pt&tlng=pt)>.

FROIS, CATARINA (2013). *Peripheral vision: Politics, Technology and surveillance*, New York, Berghahn Book.

GAINS, LARRY e KAPPELER, VICTOR (2009). *Community policing: A contemporary perspective* (5<sup>th</sup> ed.), Newark, Anderson Publishing.

GARLAND, D. (2001). *The culture of control*, Oxford, Oxford University Press.

GERRARD, GRAEM *et al.* (2007). *National CCTV Strategy*, London, Home Office Association of Chief Police Officers.

GEURTS, THEI (2011). *Public Policy Making: The 21st century perspective*, Apeldoorn, Be Informed.

GIDDENS, ANTHONY (2000). *O mundo na era da globalização*, Lisboa, Editorial Presença.

GOLDSTEIN, H. (1987). “Toward Community Policing: Potential, basic requirements and threshold questions”. *Crime and Delinquency*, 33, 6-30.

GOMES, PAULO VALENTE (2001). “Modelos de Policiamento”. Separata da Revista *Polícia Portuguesa*. Ano LXIV. 2.<sup>a</sup> Série. N.º 128, Lisboa, Polícia de Segurança Pública, 1-4.

GRAS, MARIANNE (2004). “The legal regulation of CCTV in Europe”. *Surveillance & Society: CCTV Special*, 2 (2/3): 216-229. Página consultada a 10 de dezembro de 2015, em <<http://www.surveillance-and-society.org/cctv.htm>>.

GUEDES, ARMANDO MARQUES e ELIAS, LUÍS (2010). *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*, Coimbra, Edições Almedina.

GUEDES, ARMANDO MARQUES, e ELIAS, LUÍS. (2012). “Here Be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo”, in CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (coord.) *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra, 27-58.

HARNISH, ASTRID (2002). “Multi-level governance beyond the nation state: the end of legitimate democratic politics?”. *The Bologna Center Journal of Internacional Affairs*. Página consultada a 18 de novembro de 2015, em <[http://www.jhubc.it/bcjournal/archive/print/2002/global democracy.pdf](http://www.jhubc.it/bcjournal/archive/print/2002/global%20democracy.pdf)>.

HASSEMER, WINFRED (1995), *A segurança pública no Estado de direito* (Tradução de Carlos Eduardo Vasconcelos), Lisboa, AAFDL.

HEILMANN, ÉRIC (2003). “La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité?”, 36(1), *POLICE ET PRÉVENTION: ÉVALUATION ET ANALYSE D’IMPACT*, 89-102.

HEILMANN, ERIC (2012). “Videosurveillance and security policy in France: From regulation to widespread acceptance”, in WEBSTER, C. WILLIAM; TOPFER, ERIC; KLAUSER, FRANCISCO e RAAB, CHARLES (2012). *Videosurveillance: Practices and policies in Europe*, Netherlands, IOS Press.

HOBBS, THOMAS (2003). *Cambridge texts in the history of political thought: Hobbes Leviathan, revised student edition by Richard Tuck (6<sup>th</sup> Ed.)*, Cambridge UK, Cambridge University Press.

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME (2010). *International report on crime prevention and community safety: Trends and perspectives*, ICPC, Montreal. Página consultada a 25 de fevereiro de 2016, em <[http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Crime Prevention and Community Safety A NG.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Crime_Prevention_and_Community_Safety_A_NG.pdf)>.

JASCHKE, H., BJØRGO, T., ROMERO, F., KWANTEN, C., MAWBY, R., e PAGON, M. (2007), “Perspectives of police science in Europe: Final report”. in EUROPEAN POLICE COLLEGE (Ed.), *Project group on a european approach to police science*, Bramshill, CEPOL.

KLOCKARS, CARL B. (1985). *The idea of police, law and criminal justice*. Volume III, Newbury Park, Sage Publications.

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., & HILL, M.. (2007). *Public policy analysis*. Policy Press at the University of Bristol. Página consultada a 1 de fevereiro de 2016, em <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qgz7q>>.

KÜBLER, DANIEL e MAILLARD, JACQUES DE (2009). *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

LARA, ANTÓNIO DE SOUSA (2009). *Ciência política: Estudo da ordem e da subversão* (5.<sup>a</sup> ed.), Lisboa, ISCPSI.

LE GOFF, TANGUY (2005). “L’insécurité «saisie» par les maires. Un enjeu de politiques municipales”. *Revue française de science politique*, 55 (3), 415-444. Página consultada a 12 de fevereiro de 2016, em <<http://www.jstor.org/stable/43120173/>>.

LISBOA, M., e TEIXEIRA DIAS, A. L. (2008). Organização e Meio Envolvente: o caso do 'Policiamento de Proximidade'. *Trabalho, Profissões e Organizações - VI Congresso Português de Sociologia*, Lisboa.

LOADER, IAN & WALKER, NEIL (2007). *Civilizing Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

MAILLARD, JACQUES DE (2009). “Réformes des polices dans les pays occidentaux: Une perspective comparée”. *Revue française de science politique*, 59 (6), 1197-1230. Consultado a 20 de janeiro de 2016, em <[www.jstor.org/stable/43122546](http://www.jstor.org/stable/43122546)>.

MAILLARD, JACQUES DE e LE GOFF, TANGUY (2006). “Le financement de la sécurité dans les villes”. *Revue d'économie financière*, 86, 251-266. Consultado a 12 de fevereiro de 2016, em <<http://www.jstor.org/stable/42904387/>>.

MALTEZ, JOSÉ ADELINO (1996). *Princípios de ciência política: Introdução à teoria política*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MARTINAIS, EMMANUEL e BÉTIN, CHRISTOPHE (2004). “Social aspects of CCTV in France: The case of the city centre of Lyons”. *Surveillance & Society*, 2 (2/3): 269-375. Página consultada a 10 de dezembro de 2015, em <<http://www.surveillance-and-society.org/cctv.htm>>.

MEAD, LAWRENCE. M. (1995). “Public policy: vision, potential, limits”. *Policy Currents*, 5, 1-4.

MÉNY, YVES e THOENIG, JEAN-CLAUDE (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

MOHANTY, SATYAJIT e MOHANTY RABINDRA K. (2014). *Community Policing as a Public Policy: Challenges and Recommendations*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

MORSE, JANICE (1994). *Critical issues in qualitative research methods*, London, Sage Publications Inc.

MOUHANNA, CHRISTIAN (2002). "Police: la proximité en trompe-l'oeil". *Esprit*, 290 (12), 86-97. Página consultada a 18 de janeiro de 2016, em <[www.jstor.org/stable/24469825](http://www.jstor.org/stable/24469825)>.

MUCCHIELLI, LAURENT (2011). "CCTV: The French controversy". *Crime Prevention and Community Safety*, 13, 294 – 298.

MULLER, PIERRE (2013). *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

NEME, C. (2007). "Violência e segurança: um olhar sobre a França e o Brasil". *Revista De Sociologia e Política*. Página consultada a 6 de setembro de 2015, em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/7069>>.

OCQUETEAU, FRÉDÉRIC (2000). "Le reforme française au miroir des polices de proximité étrangères". *Les cahiers de sécurité intérieure*, 39, Paris, INHESI.

OCQUETEAU, FRÉDÉRIC (2007). "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité?". *Criminologie*, 36 (1), 121-124.

OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE (2001). "Os modelos de Policia, Face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança". Separata da Revista *Polícia Portuguesa*. Ano LXIV. 2.<sup>a</sup> Série. N.º 128, Lisboa, Polícia de Segurança Pública, 15-25.

OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra, Almedina.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1993). *Reinventing government*, New York, Plume.

PASQUINO, GIANFRANCO (2010). *Curso de ciência política* (2<sup>a</sup> ed.), Cascais, Princípia.

PAULET-PUCCINI, STÉPHANIE (2007). "L'évaluation dans les politiques locales de prévention et de sécurité: un nouveau management des services de la Justice". *Socio-logos*, 2. Página consultada a 17 de dezembro de 2015, em <<http://socio-logos.revues.org/document491.html>>.

PENEDA, J. (2012). Discurso proferido no encerramento do seminário "O Poder Político e a Segurança", in CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (coord.) *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.

- PEREIRA, RUI (2012). “Política e segurança: antinomia ou compatibilidade?”, in CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (coord.) *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.
- PETERS, B. GUY (2001). *Politics of bureaucracy* (5.<sup>a</sup> ed.), London, Routledge & Francis Group.
- POIARES, NUNO CAETANO (2013). *Mudar a polícia ou mudar os polícias?, O papel da PSP na sociedade portuguesa*, Lisboa, Bnomics.
- QUIVY, R., & CAMPENHOUDT, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2.<sup>a</sup> ed.), Lisboa, Gradiva.
- REINER, ROBERT (2010). *The politics of the police* (4<sup>th</sup> ed.), Oxford, Oxford University Press.
- REUS-SMIT, C. (2004). *American power and world order*, Cambridge, Polity Press.
- RICHARDSON, JEREMY (2006). *European Union, Power and Policy Making* (3<sup>a</sup> ed.), New York, Routledge & Francis Group.
- ROBERT, PHILLIPPE (2002). *O cidadão, o crime e o Estado*, Lisboa, Editorial Notícias.
- ROBERT, PHILLIPPE (2009). *L'évaluation des politiques de sécurité et prevention de la délinquance en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- ROCHÉ, SEBASTIAN (2004a). *Sociologie Politique de L'Insécurité*, Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France.
- ROCHÉ, SEBASTIAN (2004b). *Réformer la police: Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, Paris, Odile-Jacob.
- ROCHÉ, SEBASTIAN (2004c). “Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: Contractualisation, territorialisation et Européanisation de la sécurité intérieure”, *Revue française de science politique*, 54 (1), 43-70.
- ROCHÉ, SEBASTIAN (2005). *Police de proximité: Nos politiques de sécurité*, Paris, Editions du Seuil.
- ROCHÉ, SEBASTIAN (2009). “Politique et administration dans la formulation d'une politique publique: Le cas de la police de proximité”. *Revue française de Science Politique*, 59 (6), 1147-1174. Página consultada a 19 de janeiro de 2016, em <[www.jstor.org/stable/43122544](http://www.jstor.org/stable/43122544)>.

SARMENTO, CRISTINA MONTALVÃO (2006). “Poder e identidade – desafios de segurança” in MANUEL VALENTE (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, 155-168.

SARMENTO, CRISTINA MONTALVÃO. (2010). *Política & segurança: Novas configurações do poder*, Lisboa, ICPOL-ISCPSI.

SARMENTO, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.

SECCHI, LEONARDO (2010). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*, São Paulo, Cengage Learning.

SKOCPOL, THEDA (1988). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge.

SOARES, LUIZ EDUARDO (2006). “Segurança Pública: presente e futuro”. *Estudos avançados* 20 (56), 91-106. Página consultada em 18 de novembro de 2015, <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000100008&script=sci_arttext)>.

SOUZA, CELINA (2006). “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, (16), 20-45. Consultado a 10 de novembro de 2015, em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&tlng=pt)>.

TEIXEIRA, NUNO SEVERIANO et al. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa - Instituto Português de Relações Internacionais.

TILLEY, NICK (2008). “Modern Approaches to Policing: Community, Problem-orientated and Intelligence-led” in TIM NEWBURN (org.) *Handbook of Policing, Second Edition*, Devon, Willan Publishing, 373-403.

TOMÉ, LUÍS (2010) "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 1, Outono 2010. Página consultada a 18 de novembro de 2015, em <[http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_vol1\\_n1/pt\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html)>.

TROJANOWICZ, ROBERT e BUCQUEROUX, B. (1998). *Community policing: How to get started* (2nd ed.), Cincinnati, Anderson Publishing.

- TRONG, LUCIENNE BUI (2003). *La police dans la société française*, Paris, Presses Universitaires de France.
- TUCK, M. (1988). “Crime prevention: A shift in concept”. *Home Office Research Planning Unit Research Bulletin*, 24, London, Home Office.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2012). *Teoria geral do direito policial* (3.<sup>a</sup> ed.), Coimbra, Almedina.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2013a). *Segurança: Um tópico jurídico em reconstrução*, Lisboa, Âncora Editora.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2013b). “La cooperación processual en matéria penal en Portugal” in GONZÁLES-CASTELL, ADÁN CARRIZO (2013) (coord.). *Estudios actuales en Derecho y Ciencia Política*, Santiago de Compostela, Andarina Editora, S.L., 417-439.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2014). *Ciências policiais: ensaios*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2015). “Liberdade e segurança – Olhar integrador” in CORREIA, EDUARDO PEREIRA (coord.). *Liberdade e segurança*, Lisboa, ISCPSI-ICPOL, 153-159.
- WEBSTER, C. WILLIAM; TOPFER, ERIC; KLAUSER, FRANCISCO e RAAB, CHARLES (2012). *Videosurveillance: Practices and policies in Europe*, Netherlands, IOS Press.
- WELSH, BRANDON C. e FARRINGTON, DAVID P. (2009). “Public Area CCTV and Crime Prevention: An updated systematic review and meta-analysis”, *Justice Quarterly*, 26 (4), 716-745.
- WILSON, JEREMY M. (2006). *Community policing in America*, Nova Iorque, Routledge.
- WIRTZ, JAMES (2007). “A New Agenda for Security and Strategy?” in BAYLIS, JOHN et al. *Strategy in the Contemporary World* (2<sup>nd</sup> ed.), Oxford, Oxford University Press, 337-355.
- WISLER, DOMINIQUE (2011). *Police Governance: European Union best practices*. DCAF, Geneva. Consultado a 29 de março de 2016, em <[http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU\\_Best\\_Practices\\_PoliceGovernance.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf)>.

WYVEKENS, ANNE (2009). “The evolving story of crime prevention in France” in CRAWFORD, Adam (2009). *Crime prevention policies in comparative perspective*, Portland, Willan Publishing, 110-129.

## **DISSERTAÇÕES**

COELHO, FÁBIO JOSÉ MARQUES (2012). *Intervenção policial em zonas urbanas sensíveis vermelhas: Estudo exploratório em Santa Filomena, Bela Vista e Pasteleira Nova*, Trabalho de projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

GOMES, PAULO VALENTE (2015). Entrevista sobre Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas (Apêndice H da dissertação de mestrado de Tiago Filipe Neto Fernandes), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

## **LEGISLAÇÃO FRANCESA**

Circulaire NOR/INT/A/14/31411/C (28 dez 2014) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations pour l’emploi des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour 2015, Paris: République Française.

Circulaire NOR/INT/K/12/00243/C (28 jan 2014) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations pour l’utilization des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour l’année 2014, Paris: République Française.

Circulaire NOR/INT/K/12/29181/C (31 out 2012) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations de la Politique de Prévention de la Délinquance et d’emploi des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour l’année 2013, Paris: République Française.

Circulaire NOR/INT/K/97/00174/C (28 out 1997), *Journal Officiel de la République Française*, n.º 253, 15757 (relative à mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité).



Circulaire NOR/IOC/K/10/02586/C (5 mars 2010) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations pour l'utilisation des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour l'année 2010, Paris: République Française.

Circulaire NOR/IOC/K/11/03783/C (6 avril 2011) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations pour l'utilisation des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour l'année 2011, Paris: République Française.

Circulaire NOR/IOC/K/12/01692/C (30 janvier 2012) du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance sur les orientations pour l'utilisation des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance pour l'année 2012, Paris: République Française.

Circulaire NOR/NTK/K/15/04903/J (14 avril 2015) du Ministère de l'Intérieur sur la généralisation de l'expérimentation portant sur l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État. Paris: République Française.

Code de procédure pénale. Página consultada em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20120724>>, a 15 de fevereiro de 2016.

Decrét n.º 2000-277 du 24 mars 2000, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 73, 4735 (fixant la liste des contraventions au code de la route prévue à l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales).

Décret n.º 2007-1126 du 23 juillet 2007, *Journal Officiel de la République Française*, N.º 170, 15, 12494 (relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département).

Décret n.º 83-459, du 8 juin 1983, *Journal Officiel de la République Française*, 1727-1728. (Portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance).

Decrét n.º 94-732 du 24 août 1994, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 198, 12444 (portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale).

Decrét n.º 95-589 du 6 mai 1995, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 108, 7458 (relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions).

Décret n.º 2002-889 du 15 mai 2002, *Journal Officiel de la République Française*, N.º 113, 9245 (relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales).

Décret n.º 2000-800 du 24 août 2000, *Journal Officiel de la République Française*, N.º 197, 2, 13122 (relatif aux adjoints de sécurité recrutés en application de l'article 36 de la loi n.º 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité).

Édito de 15 de março de 1667 sobre a criação do gabinete do Tenente Geral de Polícia de Paris. Página consultada a 15 de outubro de 2015, em <<https://criminocorpus.org/fr/legislation/textes-juridiques-lois-decre/textes-relatifs-a-lorgani-sati/edit-de-creation-de-loffice-d/>>.

Lei de 16 de fevereiro de 1971 relativa à organização da *gendarmerie* nacional. Página consultada a 15 de outubro de 2015, em <[http://lecahiertoulousain.free.fr/Textes/loi\\_1791.html](http://lecahiertoulousain.free.fr/Textes/loi_1791.html)>.

Loi municipale du 5 avril 1884, consultada em <[galica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k545530x](http://galica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k545530x)> a 10 de fevereiro de 2016.

Loi n.º 2001-1062 du 15 novembre 2001, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 266, 18215 (relative à la sécurité quotidienne).

Loi n.º 2003-239 du 18 mars 2003, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 66, 4761 (pour la sécurité intérieure).

Loi n.º 2011-267 du 14 mars 2011, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 0062, 2, 4582 (d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Loi n.º 96-987 du 14 novembre 1996, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 266, 16656. (Relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville).

Loi n.º 97-940 du 16 octobre 1997, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 242, 15076. (Relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes).

Loi n.º 99-291 du 15 avril 1999, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 89, 5607 (relative aux polices municipales).

Loi n.º2006-64 du 23 janvier 2006, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 0020, 1, 1129 (relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers).

Loi n.º 2002-1094 du 29 août 2002, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 1, 14398. (D'orientation et de programmation pour la sécurité Intérieure).

Loi n.º 95-115 du 4 février 1995, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 31, 1973. (D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire).

Loi n.º 95-73 du 21 janvier 1995, *Journal Officiel de la République Française*, n.º 0020, 1249. (D'orientation et de programmation relative à la sécurité).

Ordonnance n.º 45-174 du 2 février 1945, *Journal Officiel de la République Française*, 530. (Relative à l'enfance délinquante). (Versão consolidada a 15 de outubro de 2015, <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158>>).

## **LEGISLAÇÃO PORTUGUESA**

Decreto-lei n.º 129-B/1984, de 27 de abril, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 98, 1420. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Administração Interna, Ministério das Finanças e do Plano e Ministério da Educação. (Escola Superior de Polícia).

Decreto-lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 194, 7119-7121. Assembleia da República. (Estabelece as regras a observar na criação das polícias municipais, regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios, nos termos da lei).

Decreto-lei n.º 224/1985, de 4 de julho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 151, 1804-1813. Presidência do Conselho de Ministros. (Sistema de Informações Estratégicas e de Defesa).

Decreto-lei n.º 225/1985, de 4 de julho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 151, 1813-1824. Presidência do Conselho de Ministros. (Sistema de Informações de Segurança)

Decreto-lei n.º 230/1993, de 26 junho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 148, 3480-3493. Ministério da Administração Interna. (Extingue a Guarda Fiscal e cria a Brigada Fiscal).

Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 204, 9054-9086. Ministério da Administração Interna. (Aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública).

Decreto-lei n.º 440/1986, de 31 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª Série A, n.º 300, 5.º supl., 3874 (398) – 3874 (415). Ministério da Administração Interna. (Reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 168, 6065-6074. (Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública).

Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 165, 6276-6278. (Primeira alteração à Lei n.º 33/1998, de 18 de julho, integrando a violência doméstica e a sinistralidade rodoviária no âmbito dos objetivos de competências dos conselhos municipais de segurança).

Lei n.º 140/1999, de 28 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 201, 5952-5955. Assembleia da República. (Estabelece o regime e forma de criação das polícias municipais).

Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 118, 3152-3155. (Revisão da lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais).

Lei n.º 20/1987, de 12 de junho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 134, 2294-2297. Assembleia da República. (Lei da Segurança Interna).

Lei n.º 30/1984, de 5 de setembro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 206, 2734-2738. Assembleia da República. (Aprova a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa).

Lei n.º 33/1998, de 18 de julho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 164, 3472-3472. Assembleia da República. (Cria os Conselhos Municipais de Segurança).

Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 94, 2921-2942. Assembleia da República. (Lei que estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada).

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 165, 6038-6042. Assembleia da República. (Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal).

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167, 6135-6414. Assembleia da República. (Aprova a Lei de Segurança Interna).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2005, de 21 de julho, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 139, 4321. (Extingue o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança e dá por cessada a comissão de serviço do seu atual coordenador).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 36, 1022-(2) – 1022-(4). (Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de abril, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 102, 2689-2691. (Procede à renovação do Programa Escolhas).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2006, de 26 de junho, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 121, 4518-4520. (Procede à renovação do Programa Escolhas, para o período de 2007 a 2009).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2009, de 23 de julho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 141, 4770-4773. (Procede à renovação do Programa Escolhas, para o período de 2010 a 2012).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2012, de 9 de agosto, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 154, 4279-4281. (Procede à renovação do Programa Escolhas, para o período de 2013 a 2015).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, de 23 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 250, 9825-9838. (Procede à renovação do Programa Escolhas, para o período de 2016 a 2018).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 7, 68-72. (Aprova o programa de prevenção da criminalidade e integração de jovens, denominado Escolhas).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de setembro, *Diário da República*, 1.ª Série B, n.º 172, 4586-5488. (Aprova o lançamento da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos).

## **RELATÓRIOS GOVERNAMENTAIS**

BONNEMAISON, GILBERT (1983). *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité: Rapport au Premier Ministre*, Paris, La documentation française.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (2012). *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance: Approche méthodologique*, Paris, CIPD.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (2014). *La politique de prévention de la délinquance: Septième rapport au parlement*, Paris, CIPD.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (2015). *La politique de prévention de la délinquance: Huitième rapport au parlement*, Paris, CIPD.

PEYREFITTE, ALAIN (1977). *Réponses à la violence. Rapport à M. le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, criminalité et la délinquance*, Paris, La documentation française.

## **DOCTRINA POLICIAL**

Directiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio (classificado), *Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública*, Departamento de Operações. (Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP).

Directiva Estratégica n.º 16/2006 (classificado), *Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública*, Departamento de Operações. (Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em Áreas Problemáticas e em Locais de Maior Incidência Criminal ou de Hostilidade para com as Forças de Segurança).

## **IMPrensa**

ROLIM, MARIA LUIZA (2011). “Governo quer facilitar videovigilância”, *Expresso*, 17 de novembro de 2011. Página consultada a 18 de abril de 2016, em <<http://expresso.sapo.pt/actualidade/governo-quer-facilitar-videovigilancia=f688092>>.

## **Fontes Eletrónicas**

Website da Comissão Geral para a Igualdade dos Territórios. Página consultada a 20 de outubro de 2015, em <<http://www.cget.gouv.fr/>>.

Website da Polícia Nacional de França, Página consultada a 10 de outubro de 2015, em <<http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/ Presentation-generale/Histoire>>.

## **ANEXOS**

# **ANEXO I**

## ***O POLICY MAKING PROCESS***



PROCESSO	ATIVIDADE	PARTICIPANTES
<b>Identificação do problema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicitar problemas sociais</li> <li>- Exigir ação pública governativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mass Média</li> <li>- Grupos de interesse</li> <li>- Iniciativas dos cidadãos</li> <li>- Opinião pública</li> </ul>
↓	↓	↓
<b>Agenda Setting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decidir que assuntos serão decididos e que problemas vão ser alvo de atenção do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elites, incluindo o presidente</li> <li>- Congresso/Parlamento</li> <li>- Candidatos para cargos públicos eleitos</li> <li>- Mass Média</li> </ul>
↓	↓	↓
<b>Formulação da política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento de propostas políticas para resolver os assuntos e melhorar os problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Think tanks</i></li> <li>- Presidente e o seu executivo</li> <li>- Comitês do congresso/Grupos parlamentares</li> <li>- Grupos de interesse</li> </ul>
↓	↓	↓
<b>Legitimação da política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecionar uma proposta</li> <li>- Desenvolver suporte político para a mesma</li> <li>- Positivá-la em Lei</li> <li>- Decidir relativamente à sua constitucionalidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos de interesse</li> <li>- Presidente/Primeiro-Ministro</li> <li>- Congresso/Parlamento</li> <li>- Tribunais</li> </ul>
↓	↓	↓
<b>Implementação da Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orçamentação e apropriação</li> <li>- Organização de departamentos</li> <li>- Providenciar o pagamento de serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Presidente/Primeiro-Ministro e o seu executivo</li> <li>- Departamentos e agências estaduais</li> <li>- Departamentos independentes e empresas públicas</li> </ul>
↓	↓	↓

<b>Avaliação da Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outputs de programas governamentais</li> <li>- Avaliar impactos nos grupos alvo e não alvo</li> <li>- Propor mudanças e “reformas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos e agências estaduais</li> <li>- Comitês do Congresso/Grupos parlamentares</li> <li>- Mass Média</li> <li>- <i>Think tanks</i></li> </ul>
------------------------------	--	---

Fonte dos dados: Adaptado de DYE (2013: 34)

## **ANEXO II**

### **OS RISCOS ASSOCIADOS AO CRESCIMENTO DA INSEGURANÇA**

<p><b>A emergência de milícias dos cidadãos</b></p>	<p>Os cidadãos de determinada localidade podem assumir a responsabilidade pela sua própria segurança e organizar, especialmente em período noturno, sistemas de patrulhamento apeado. Se, por um lado, pode constituir um elemento tranquilizador da coletividade, também pode levar a que cidadãos tranquilos desenvolvam estratégias agressivas.</p> <p>Pode levar à multiplicação das patrulhas, ao armamento das mesmas e pode ainda espoletar o confronto direto com os delinquentes ou pessoas que creiam ser suspeitas de modo a aplicar uma justiça expedita.</p>
<p><b>O desenvolvimento do urbanismo securitário</b></p>	<p>O ensejo de responder à insegurança pode levar à constituição de verdadeiras fortalezas (cercadas por muros, com videovigilância e segurança privada) separando os que vivem em segurança, porque a conseguem custear e o resto da sociedade.</p>
<p><b>O desenvolvimento descontrolado de videovigilância</b></p>	<p>O romance distópico de George Orwell <i>1984</i> mostra como se usa um sistema do género para controlar todos os movimentos diários dos cidadãos. Ainda que estes circuitos tenham relevo (na regulação do tráfego ou na segurança de recintos desportivos) estes utensílios tecnológicos tendem a, por definição, por em causa a vida privada das pessoas. O crescimento descontrolado deste tipo de ferramentas criam um risco de tornar o Estado no “<i>Big Brother</i>” ao estilo Orwelliano.</p>
<p><b>A privatização da segurança</b></p>	<p>Após o reconhecimento jurídico deste tipo de atividade, pelo menos após da década de 80, a mesma tornou-se uma face visível da resposta à insegurança e ensejos de proteção em proximidade, desenvolvendo-se sem precedentes. O número de funcionários de empresas de segurança privada ultrapassa, em muitos países, os funcionários das forças de segurança.</p> <p>Este tipo de desenvolvimento traz o retorno da lei do mais forte. Um pouco à semelhança da criação de fortalezas, a segurança passa a ter uma relação direta com o poder de custear a mesma produzindo um desequilíbrio entre os mais abastados e os mais necessitados em termos financeiros.</p>

<b>A municipalização da segurança</b>	Traduz-se numa presença de funcionários públicos ao serviço das coletividades, a (re)criação das polícias municipais. Pode (e quase certamente leva) a disparidades entre os vários municípios no que concerne o tratamento dos cidadãos bem como no nível de segurança gerada, ou seja, municípios mais ricos poderão investir mais no desenvolvimento da segurança do que aqueles menos abastados.
<b>A desertificação do espaço público</b>	O problema do medo é que gera medo e funciona como uma bola de neve. O medo que se gera nas cidades faz com que os indivíduos abandonem e deixem de frequentar os centros urbanos, tornando-se mais individualistas, antissociais e remetendo-se à esfera do seu domicílio.
<b>O extremismo securitário</b>	Face à incapacidade das políticas de prevenção da delinquência debelarem a disseminação da insegurança, tende a partir-se para uma abordagem cada vez mais repressiva. Corre-se o risco de caminhar para uma sociedade disciplinar onde proliferam as prisões, os normativos legais repressivos e o número de elementos policiais. Tende a adotar-se uma filosofia de “tolerância zero”.
<b>O laxismo securitário</b>	Traduz-se numa banalização de certo tipo de violências urbanas, de modo a evitar conflitos com os criminosos ou delinquentes bem como num descurar nas reformas administrativas do Estado de modo a compatibilizar a sua organização com a realidade social, demográfica e criminal.

Fonte: Adaptado de DIEU (1999: 11-18)

## **ANEXO III**

**RUBRICAS DO FIPD PARA 2014-2017**

<b>1</b>	<b>Programa das ações que visam os jovens expostos à delinquência</b>
1.1	Locais educativos
1.2	Ações de promoção da cidadania
1.3	Ações em meio escolar e para os que desistem da escola
1.4	Ações de responsabilização dos pais
1.5	Diálogo polícia-população
1.6	Mediação com vista à tranquilidade pública
1.7	Cargos referência com fim à inserção profissional ( <i>Référents de parcours</i> )
1.8	Alternativas à acusação criminal e ao encarceramento
1.9	Preparação e acompanhamento dos jovens que saíram da prisão (incluindo pontos de acesso ao direito em meio penitenciário)
<b>2</b>	<b>Programa das ações para melhorar a prevenção da violência praticada contra as mulheres, no seio familiar e de ajuda às vítimas</b>
2.1	Intervenientes sociais nos comissariados e na <i>gendarmerie</i>
2.2	Postos de apoio às vítimas nos comissariados e na <i>gendarmerie</i>
2.3	Ações de apoio às vítimas
2.4	<i>Référents</i> para as mulheres vítimas de violência no seio do casal
2.5	Prevenção e luta contra a violência intrafamiliar (incluindo telefone de emergência)
2.6	Prevenção e luta contra a violência contra as mulheres (exceto quadro intrafamiliar)
2.7	Ações visando os autores
<b>3.</b>	<b>Programa das ações para melhorar a tranquilidade pública</b>
3.1	Estudos e diagnósticos de segurança
3.2	Melhorias de segurança nas instalações
3.3	Videoproteção: Auxílios à instalação ou à expansão
3.4	Videoproteção: Estudos prévios
3.5	Videoproteção: Ligação
<b>4.</b>	<b>Apoio e engenharia de projetos</b>
4.1	Cargos de coordenadores CLSPD
4.2	Apoio aos diagnósticos, avaliações e animação
<b>5</b>	<b>Outras ações de prevenção da delinquência</b>

Fonte: Traduzido de CIPD (2015: 136)

## **ANEXO IV**

### **GASTOS DO FIPD EM VIDEOPROTEÇÃO**



*Tabela 3 - Gastos do FIPD em videoproteção.*

<b>ANO</b>	<b>VALOR (em milhões de Euros)</b>	<b>% do total da verba do FIPD</b>
<b>2007</b>	13,4	30%
<b>2008</b>	11,7	30%
<b>2009</b>	17,0	45%
<b>2010</b>	30,0	60%
<b>2011</b>	31,7	62%
<b>2012</b>	29,7	58%
<b>2014</b>	19,25	38%
<b>2015</b>	18,0	34%

Fonte dos dados: HEILMANN (2012), Circulares do FIPD de 2010 a 2015

## **ANEXO V**

### **CRONOLOGIA DO POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE EM FRANÇA**

*Tabela 4 - Cronologia do policiamento de proximidade em França.*

<b>ANO</b>	<b>EVENTO</b>
<b>1997</b>	Colóquio de Villepinte: A política de segurança é apresentada: Os adjuntos de segurança, os contratos locais de segurança e a proximidade.
<b>1998</b>	Preparação dos locais para o projeto-piloto da polícia de proximidade.
<b>1999 (Janeiro)</b>	Anuncia-se a generalização prevista em três fases.
<b>1999 (Março)</b>	Os cinco locais pilotos adotam o policiamento de proximidade.
<b>1999 (Junho)</b>	Mais 63 locais adotam, experimentalmente, o policiamento de proximidade (fase primeira da generalização).
<b>2000 (Março)</b>	A polícia de proximidade é oficializada.
<b>2000 (Outubro)</b>	Mais 180 locais adotam o policiamento de proximidade (fase segunda da generalização).
<b>2001 (Fim)/2002 (Início)</b>	Generalização da polícia de proximidade concluída (fase terceira da generalização).

Fonte dos dados: Adaptado de ROCHÉ (2005: 299-300)

## **ANEXO VI**

### **OS CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA EM FRANÇA**

*Tabela 5 - Os contratos locais de segurança em França.*

<b>ANO</b>	<b>EVENTO</b>
<b>1999</b>	124 Assinados (+600 em elaboração)
<b>2005</b>	599 Assinados
<b>2009</b>	414 Contratos ativos (31 de «nova geração») [Existindo 467 CUCS]
<b>2014</b>	Aprox. 1000 <sup>65</sup>

Fonte dos dados: DIEU (1999), BAUER e SOULLEZ (2011), CHALINE (2014) e WISLER, D (2011)

---

<sup>65</sup> De acordo com GOMES (2016) os contratos locais de segurança em França são atualmente muito poucos, existindo apenas em alguns locais em virtude da iniciativa de alguns autarcas.

## **ANEXO VII**

**A DOUTRINA «357»**

Objetivos	
Antecipar	Por oposição a uma polícia que se contenta com a resposta às solicitações (Antecipação por oposição à reação).
Conhecer o território e os seus habitantes	Por oposição a uma polícia que se contenta em fazer as suas intervenções pontualmente.
Responder melhor às solicitações da população	Por oposição a uma polícia muito autoritária, sobretudo preocupada com questões de ordem pública com a defesa das instituições.

Modos de ação	
Uma polícia territorializada.	Dividir o território urbano de modo a dividir a ação policial em pequenos territórios de modo a melhorar o contacto com a população.
Um contacto permanente com a população.	
Uma polivalência no trabalho.	O trabalho de proximidade não se resume à patrulha automóvel. Inclui até abrir uma janela para responder a qualquer pergunta se alguém se aproximar.
A responsabilização de cada elemento policial.	Reflete a sensibilidade ao vocabulário trazido pelo <i>new public management</i> . Ainda que o princípio possa ser sedutor para os funcionários que procuram responsabilidades, pode ser menos estimulante para aqueles que não o fazem.
Um melhor serviço ao público	A melhoria do serviço prestado é subjacente à aplicação da doutrina.

Modos de trabalho
Um conhecimento da demanda de segurança.
Uma verdadeira estratégia de segurança.
Respostas duráveis.
Trabalho de equipa.
Uma preocupação permanente com a comunicação.
Uma avaliação permanente.
Ter uma polícia ao serviço do público.

Fonte dos dados: Adaptado de ROCHÉ (2005) e BAUER e SOULLEZ (2011)

## **ANEXO VIII**

### **AS VÁRIAS VERTENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**



*Figura 2 - As vertentes da implementação do policiamento comunitário*



Fonte dos dados: KAPPELER e GAINES (2009: 4)

# **APÊNDICE**

## **ENTREVISTAS**

## **Entrevista ao Professor Christophe Soullez**

**Entrevistado:** Christophe Soullez

**Local:** Paris

**Data:** 15 de dezembro de 2015

**Profissão:** Diretor do Observatório Nacional da Delinquência e Respostas Penais

**Habilitações Literárias:** Diplôme d'études approfondies en Droit Pénal, Diplôme d'études supérieures spécialisées en Ingénierie de la sécurité.

### **Comment comprendre les politiques publiques de sécurité en ce qui concerne la sécurité objective et sécurité subjective?**

Il y a deux types d'action qui peuvent être mis en place par les pouvoirs publics: d'une part des réformes ou des dispositifs visant à améliorer l'efficacité des services de police dans la prévention ou la lutte contre la criminalité et, d'autre part, des actions visant à rassurer la population et ainsi lutter contre le sentiment d'insécurité.

Dans le premier cas il s'agira notamment de réforme des organisations, de développement de nouveaux concepts ou modes d'action, de développement du partenariat, ou encore de renforcement des effectifs de police judiciaire ou dans les services de renseignement.

Dans le deuxième cas, il s'agira plutôt d'éléments de discours, de campagnes de communication ou de renforcement des effectifs de voie publique afin de donner plus de visibilité aux patrouilles de police.

### **Vous croyez qu'il existe des différences entre la police communautaire et la police de proximité?**

Oui, car dans le premier cas, la dimension communautaire est présente. Dans le cadre des relations entre la police et la population, et dans le cadre d'une police communautaire, les services de police peuvent dialoguer, échanger, avec les représentants des différentes communautés du corps social. Ils disposent d'interlocuteurs identifiés et privilégiés dans les différentes communautés qui peuvent se faire le relais ou le porte-parole des membres de leur communauté.

**Avez-vous déjà été contacté par polices d'autres pays pour discuter questions liées aux politiques publiques de sécurité?**

Oui.

**Comment reliez-vous la mise en oeuvre des politiques publiques de sécurité avec la philosophie de police en France?**

L'organisation policière en France reste fortement marquée par son histoire. C'est une police encore très réactive et qui se sent au service de l'Etat avant de se sentir au service de la population. C'est pourquoi, même si les politiques publiques mises en place depuis 1980, visent à développer le partenariat entre les différents acteurs de la prévention ou de la répression de la criminalité, notre modèle policier demeure encore trop centralisé et quasiment exclusivement tourné vers une logique judiciaire.

Toutefois, certaines réformes ont fortement impacté notre dispositif policier : le rapport Bonnemaïson de 1982 qui pose le principe de partenariats locaux en matière de prévention de la délinquance avec la création des conseils communaux de prévention de la délinquance (qui deviendront conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance en 2002), la loi de modernisation de la police nationale de 1985 portant notamment sur le développement de la police technique et scientifique et de l'informatique, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 qui développe le concept de co-production de sécurité et met l'accent sur l'importance de la prévention situationnelle et la loi du 29 août 2002 qui vient renforcer les moyens de la police et de la gendarmerie et qui sera à l'origine d'une série de réformes organisationnelles de la police et de la gendarmerie nationales.

**Quels sont les grands défis auxquels la France est confrontée qui peuvent générer politiques publiques de sécurité?**

La France est confrontée à plusieurs défis importants dans le domaine de la lutte contre la délinquance : les risques liés aux nouvelles formes de terrorisme, la persistance des violences de type urbaines, les liens de plus en plus importants entre les organisations criminelles internationales et certaines bandes territoriales en matière de trafic de stupéfiants, l'augmentation de la cybercriminalité et l'importance des violences intra-familiales.

Par ailleurs la France devra aussi réfléchir à son modèle policier en tenant mieux compte des réalités sociologiques au niveau des territoires, de la nécessité d'améliorer les

rapports entre la police et certaines populations, et de l'importance à développer la police judiciaire en vue d'améliorer la répression des trafics de stupéfiants.

**Quelle était la perception des citoyens à propôs de la mise en oeuvre de mesures de prévention et de rapprochement (comme les CLS, les CUCS et le institucionalization de la police de proximité)?**

Il me semble que la population a plutot réservé un accueil positif à la mise en place de ces dispositifs.

**Penser-vous que le contractualisme de la sécurité a eu l'effet désiré?**

La contractualisation a sûrement contribué à améliorer le partenariat et à fluidifier les échanges et le dialogue entre les différents acteurs locaux. Elle a permis de décroisonner les administrations et de mettre en place des actions plus ciblées sur les territoires.

**La France a investi massivement dans la prévention sociale au fil des ans. Pensez-vous que la prévention sociale c'est plus efficace que la prévention situationnelle?**

Je ne pense pas qu'il faille opposer prévention sociale et prévention situationnelle. Ce ne sont pas les mêmes objectifs et les deux types de prévention sont utiles. En revanche, il est vrai que pendant de nombreuses années, la France a privilégié la prévention sociale au détriment de la prévention situationnelle, sans que les résultats soient visibles et surtout évalués. Ce qui fait principalement défaut c'est le manque d'évaluation des actions qui sont menées afin de pouvoir adapter les dispositifs et orienter les politiques publiques. Les résultats dus au développement de la prévention sociale n'ont sûrement pas été à la hauteur des sommes engagées mais il est très difficile de dire si celle-ci est plus ou moins efficace que la prévention situationnelle.

**Quelles sont les reformes de la police en France que vous croyez qui ont apporté une meilleure opérabilité de la police française?**

Plusieurs réformes importantes ont été mises en place et ont eu un impact important sur le travail policier : la loi de modernisation de la police nationale du 7 août 1985, la loi du 21 janvier 1995 et la réforme des corps et carrières, la loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales ou encore la loi du 29 août 2002 avec la mise en oeuvre du redéploiement police/gendarmerie et la restructuration de certains services. Deux autres textes ont eu des conséquences : la loi du 3 août 2009 intégrant la gendarmerie nationale au sein du

ministère de l'intérieur et le décret du 24 juillet 2009 créant la police d'agglomération parisienne.

La réforme de 1999 sur la police de proximité aurait pu être une réforme importante si les pouvoirs publics n'avaient pas voulu aller trop vite dans sa mise en oeuvre et si elle avait été accompagnée de moyens suffisants.

**Avez-vous été impliqué dans la genèse de certaines politiques publiques de sécurité? Lesquelles?**

Non hormis celle relative à la mise en place d'un observatoire chargé de diffuser, d'analyser et de commenter les statistiques sur la délinquance (observatoire national de la délinquance créé en 2004).

**Comment décririez-vous l'évolution de la relation policier-citoyen au cours des dernières années?**

Les relations entre certains services de police et certaines catégories de la population, notamment les jeunes habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ne sont pas très bonnes. Elles sont marquées du sceau de la défiance et de l'incompréhension. D'une part les fonctionnaires de police exercent leurs missions dans des conditions difficiles, dans des quartiers où l'économie illégale est très importante et où les risques d'agression sont élevés. Ce qui a pour conséquence le développement de comportements défensifs et offensifs et basés sur un rapport de force quotidien avec des jeunes qui, faute d'emploi, de formation ou de scolarisation, sont livrés à eux-mêmes et développent également des stratégies d'appropriation et de contrôle du territoire.

Il est clair qu'un des prochains enjeux pour la police nationale est de dépasser sa culture réactive et passer à une logique d'anticipation des événements grâce à l'amélioration de ses relations avec la population.

## **Entrevista ao Professor Alain Bauer**

**Entrevistado:** Alain Bauer

**Local:** Paris

**Data:** 14 de dezembro 2015

**Profissão:** Professor de criminologia no *Conservatoire National des Arts et Métiers*.

**Habilitações literárias:** Diplôme d'études supérieures spécialisées en Politique publique et de gestion des organisations.

**Comment comprendre les politiques publiques de sécurité en ce qui concerne la sécurité objective et sécurité subjective?**

Les politiques publiques de sécurité sont en général basées sur des études d'opinion et sur des statistiques, éventuellement, mais c'est très rare, sur des enquêtes de victimation. Elles allient donc réponse subjectives à des demandes de l'opinion et réponses objectives aux tendances chiffrées.

**Vous croyez qu'il existe des différences entre la police communautaire et la police de proximité?**

Beaucoup. Cela dépend du concept social des Etats Nations et du niveau de contrôle de la police par l'échelon local.

**Avez-vous déjà été contacté par polices d'autres pays pour discuter questions liées aux politiques publiques de sécurité?**

Oui.

**Comment reliez-vous la mise en oeuvre des politiques publiques de sécurité avec la philosophie de police en France?**

C'est un Etat Central et donc tout est lié à cette spécificité historique

**Quels sont les grands défis auxquels la France est confrontée qui peuvent générer politiques publiques de sécurité?**

Pour l'instant le terrorisme.

**Quelle était la perception des citoyens à propôs de la mise en oeuvre de mesures de prévention et de rapprochement (comme les Contrats Locaux de Sécurité, les Contrats Urbaines de Cohésion Sociale et le institucionalization de la police de proximité)?**

Les citoyens sont attachés au concept et déçus des résultats.

**Penser-vous que le contractualisme de la sécurité a eu l'effet désiré?**

Il n'y a pas en France de véritable contractualisation.

**La France a investi massivement dans la prévention sociale au fil des ans. Pensez-vous que la prévention sociale c'est plus efficace que la prévention situationnelle?**

Elles doivent fonctionner ensemble pour être efficaces.

**Quelles sont les reformes de la police en France que vous croyer qui ont apporté une meilleure opérabilité de la police française?**

La gestion du maintien de l'ordre contre les manifestations de rue.

**Avez-vous été implique dans la genèse de certains politique publique de sécurité? Lesquels?**

Oui. Je ne peux préciser ce point.

**Comment décririez-vous l'évolution de la relation policier-citoyen au cours des dernières années?**

Elle s'est globalement améliorée, sauf pour les jeunes.

**Comment envisagez-vous le développement des politiques publiques de sécurité?**

Dans un rapprochement Territoires/Missions/Moyens/Contrôle citoyen.



## **Entrevista à Commissaire Divisionnaire Nathalie Auvray**

**Entrevistada:** Nathalie Auvray

**Local:** Lisboa

**Data:** 14 de dezembro 2015

**Profissão:** Adida para a Segurança Interior na Embaixada de França em Lisboa

**Posto:** Commissaire Divisionnaire

**Habilitações literárias:** Maîtrise de Droit Public

**Comment comprendre les politiques publiques de sécurité en ce qui concerne la sécurité objective et sécurité subjective?**

*Não respondeu.*

**Vous croyez qu'il existe des différences entre la police communautaire et la police de proximité?**

*Não respondeu.*

**Avez-vous déjà été contacté par polices d'autres pays pour discuter questions liées aux politiques publiques de sécurité?**

En ce qui me concerne, j'ai été contactée par des représentants de pays étrangers pour discuter de questions liées aux politiques publiques de sécurité, considérant par exemple mon intervention lors d'un séminaire organisé en octobre 2014 au Portugal sur la thématique de la vidéosurveillance au cours duquel j'ai présenté les positions de la France à ce sujet.

**Comment reliez-vous la mise en oeuvre des politiques publiques de sécurité avec la philosophie de police en France?**

*Não respondeu.*

**Quels sont les grands défis auxquels la France est confrontée qui peuvent générer politiques publiques de sécurité?**

*Não respondeu.*

**Quelle était la perception des citoyens à propôs de la mise en oeuvre de mesures de prévention et de rapprochement (comme les Contrats Locaux de Sécurité, les Contrats Urbaines de Cohésion Sociale et le institucionalization de la police de proximité)?**

*Não respondeu.*

**Penser-vous que le contractualisme de la sécurité a eu l'effet désiré?**

*Não respondeu.*

**La France a investi massivement dans la prévention sociale au fil des ans. Pensez-vous que la prévention sociale c'est plus efficace que la prévention situationnelle?**

Il ne nous apparaît pas judicieux d'opposer ou tout au moins de comparer les formes de prévention, chacune ayant une cible différente et des champs d'action distincts, et toutes étant complémentaires.

La prévention situationnelle, ou prévention technique de la malveillance, consiste en une série de mesures qui visent, non pas le délinquant mais l'acte lui-même, en empêchant ou en retardant sa commission, en le rendant plus difficile et moins profitable.

Il est clairement admis, du moins en dehors des pays anglo-saxons, que les résultats de la prévention ne sont pas quantifiables. En effet, comment pouvoir comptabiliser le nombre de faits délictueux qui ont été évités, empêchés, découragés, grâce aux mesures mises en œuvre dans le cadre de la prévention qu'il s'agisse de celle exercée sur les individus (sensibilisation) ou de celle consacrée à la protection des biens ?

**Quelles sont les reformes de la police en France que vous croyer qui ont apporté une meilleure opérabilité de la police française?**

Avec la réforme de la politique de la ville, la réorganisation des régions administratives et la restructuration des services de police, il est trop tôt pour se prononcer sur ce sujet tel qu'il est formulé.

Toutefois, sur un domaine qui est le partenariat police nationale / polices municipales, il est intéressant de noter la toute récente mise en place de l'interopérabilité radio avec les Polices municipales. En effet, outre une ré-écriture de la convention-type pour la coordination entre la police nationale et les polices municipales, allant dans le sens d'une

amélioration de ce partenariat et un accroissement de l'efficacité, le ministère de l'Intérieur a souhaité rapprocher encore les forces de sécurité de l'État et les forces de police municipales en mettant en place l'interconnexion radio.

C'est la circulaire ministérielle INTK1504903J du 14 avril 2015 qui prévoit de généraliser l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication entre les polices municipales (PM) et la police ou la gendarmerie nationales.

L'interconnexion radio a pour but de renforcer le partenariat déjà existant et de permettre aux Polices Municipales concernées d'avoir accès en temps réel à titre informatif et non directif, à toute information à caractère opérationnel pouvant impacter leur commune respective et afin d'améliorer la sécurité de leurs agents.

En règle générale, l'impact de cette interconnexion radio est très positif, car elle permet d'améliorer de façon significative la sécurité des personnels et de disposer de l'information opérationnelle en temps réel par le biais des appels 17 et des appels généraux.

**Avez-vous été impliquée dans la genèse de certaines politiques publiques de sécurité? Lesquelles?**

Mes fonctions actuelles ne me prédisposent pas à être impliquée dans la genèse de certaines politiques de sécurité dans le sens où vous l'entendez, nos priorités d'action concernent la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et l'immigration irrégulière. Lorsque je travaillais dans les services de renseignements, j'ai pu participer, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel, à l'élaboration de positions françaises en matière de lutte contre les sectes dangereuses (cela remonte à presque 20 ans).

**Comment décririez-vous l'évolution de la relation policier-citoyen au cours des dernières années?**

La direction centrale de la sécurité publique, soucieuse de son image et de la qualité de la relation que la police entretient avec la population, développe des dispositifs dans le cadre de l'amélioration du lien police-population.

Qu'il s'agisse de patrouilles pédestres avec prises de contact avec la population ou de participation aux réunions de quartiers, les policiers favorisent ainsi le lien de proximité avec la population.

Dans les commissariats de police sont organisées des permanences d'accueil du public par des associations d'aide aux victimes, des intervenants sociaux, des psychologues. De

même dans les quartiers ou en mairie, des permanences sont assurées par le délégué à la cohésion police-population (recrutement de policiers à la retraite). Par ailleurs, la mise en place de boîtes de messagerie électronique dédiées, permet aux habitants de saisir les services de police (boîtes dédiées aide aux victimes, Pré-plainte en ligne, participation citoyenne).

La police nationale a souhaité recueillir l'avis de la population par la mise en place de registres d'accueil dans les commissariats, de sondages de satisfaction dans les accueils des commissariats et de sondages de satisfaction aléatoires en direction de panels d'habitants.

D'autre part, il a été décidé d'associer les citoyens aux actions de la police nationale, qu'il s'agisse du dispositif de la participation citoyenne, du service volontaire citoyen, du service civique, de la réserve civile citoyenne.

Il est intéressant de mentionner les opérations « portes ouvertes » (« Rencontres de la sécurité », accueil de scolaires dans les services de police dans le cadre de la semaine de stage en classe de 3<sup>ème</sup> (élèves de 14-15 ans) , accueil de stagiaires d'autres administrations dans le cadre des différents partenariats développés localement ou accueil d'étudiants en université).

Enfin, le ministère de l'Intérieur met en œuvre des opérations de communication (campagnes d'information sur les Opérations tranquillité vacances et tranquillité seniors) ; des actions de prévention et de sensibilisation à destination de la population et des partenaires (éducation nationale, bailleurs, professions exposées etc.).

### **Comment envisagez-vous le développement des politiques publiques de sécurité?**

*Não respondeu.*

### **Qui pensez-vous de l'émergence d'une politique de sécurité nationale?**

*Não respondeu.*

## **Entrevista ao Professor Rui Carlos Pereira**

**Entrevistado:** Rui Carlos Pereira

**Local:** Lisboa

**Data:** 06 de dezembro de 2015

**Cargo:** Professor universitário (ex-Ministro da Administração Interna)

**Habilitações literárias:** Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídicas

### **Como entende as políticas públicas de segurança no que diz respeito à segurança objetiva e subjetiva?**

A questão assim colocada significa o seguinte: Será que as políticas de segurança se preocupam mais com a criminalidade objetivamente considerada com os fatos objetivos que resultam dos números da criminalidade ou se preocupam mais com o sentimento de insegurança e com as representações subjetivas da insegurança?

Eu creio que existe sempre uma mistura dos dois elementos ou seja as políticas de segurança têm em conta os números da criminalidade que nem sempre são muito fiáveis, porque há sempre cifras negras e em alguns crimes estão muito elevadas. Em crimes de ofensas corporais, de violência doméstica de maus tratos e crimes sexuais há muitos que não conhecidos nem percebidos nem punidos e que são em número superior, mas muito superior mesmo, ao dos crimes que chegam a julgamento e são punidos e, portanto, as estatísticas valem o que valem.

Mas mesmo assim, as estatísticas são tidas em conta seguramente na decisão sobre políticas públicas de segurança. Os sentimentos de insegurança também são porque na realidade os sentimentos e insegurança têm um valor objetivo muito grande. Impedem as pessoas de ser completamente livres e, portanto, também devem de ser ponderados. As percepções subjetivas da insegurança por vezes não correspondem aos números por vezes não correspondem aos dados objetivos, mas mesmo assim deve perguntar-se porque existem esses sentimentos e como podem ser contrariados portanto eu diria que há sempre um equilíbrio entre os dois aspetos.

**Qual é o paradigma que se aproxima no que concerne as políticas públicas de segurança?**

Penso que é uma pergunta muito vasta. Eu diria que em Portugal as políticas públicas de segurança, é difícil caracterizá-las em poucas palavras, mas podem-se caracterizar da seguinte forma: Em termos de policiamento tem vingado uma ideia de policiamento de proximidade embora por vezes tenha havido mais necessidade de concentrar efetivos e racionalizar o dispositivo. Mas de forma geral a ideia de policiamento de proximidade tem sido uma ideia bem aceite pelos decisores políticos. Tem havido também, ao longo dos tempos, uma ideia de desenvolvimento de programas especiais de segurança em relação a vítimas especialmente vulneráveis como as crianças, escola segura, ou em relação a fontes de perigo mais perigosas como as armas.

Tem havido um esforço, sobretudo nos últimos anos, para usar a tecnologia em benefício da segurança. A ideia dos programas de videovigilância, de videoproteção, têm sido bastante reiterados sobretudo junto das forças de segurança, e com razão para isso. Também houve algumas tentativas de implicar as comunidades locais na segurança através dos contratos locais de segurança que, no entanto, nos últimos anos foram abandonados. Mas sob a minha responsabilidade foram desenvolvidos alguns. Portanto, eu diria que a segurança tem tomado todas estas direções e tem tido a preocupação de considerar harmoniosamente a prevenção da criminalidade, a segurança e a investigação criminal porque uma das principais preocupações quando se fala de políticas públicas de segurança resulta do sistema de segurança ser muito complexo isto é tem muitos atores de natureza diferente. Civis, militares, forças de segurança, serviços de segurança, órgãos de polícia criminal, serviços de informações, segmentos de vários ministérios com várias missões. Portanto por a relojoaria toda a trabalhar de forma sistemática é muito complicado. Deve aumentar-se a coordenação, nomeadamente nas informações, através de um sistema que está a ser criado e que começou a ser criado mais ou menos no meu tempo, o sistema integrado de informação criminal e criar políticas coerentes que envolvam todos os atores.

**E com as questões mais recentes relacionadas com o terrorismo. Considera que vão ter algum impacto visível na nossa realidade em termos de políticas de segurança?**

Certamente têm. Há um reforço do sistema de segurança por causa do terrorismo. O terrorismo também afeta Portugal no fundo Portugal faz parte do território do antigo califado, é membro da EU e organização NATO e é um alvo possível do Daesh e nesse sentido não tenho dúvidas que vai haver uma tendência para reforçar o sistema de

segurança e o sistema de informações também. Agora não se tem visto uma mudança de políticas mais vincadas. Por exemplo. O Tribunal Constitucional reprovou a possibilidade dos serviços de informações. Acederem aos chamados meta dados e isso foi um revés para os serviços de informações porque são os únicos da união europeia que não têm acesso a esses dados e que provavelmente, e espero que isso não aconteça, só um atentado terrorista o implicaria na medida em que talvez fosse feita uma alteração constitucional a definir isso. Eu diria que o sistema de segurança e de informações está razoavelmente preparado e coopera com as congéneres estrangeiras com algumas limitações como aquelas que eu referi.

### **Como equaciona a relação entre políticas públicas de segurança e a filosofia do policiamento?**

Nos anos 90 houve uma discussão entre aquilo que caricaturalmente se chamava a política das superesquadras e a política do policiamento de proximidade. A política das superesquadras propugnava a concentração de meios para evitar a dispersão de polícias nas tarefas administrativas e para racionalizar o dispositivo. A política do policiamento de proximidade postula que haja uma presença policial nos locais mais efetiva, uma presença mesmo física e programas de policiamento de proximidade específicos. Eu sou adepto em geral da segunda linha de orientação, mas é evidente que também se tem de fazer um esforço de racionalização do efetivo. As políticas públicas de segurança evidentemente são sempre tidas aos sinais de alarme da sociedade e dos *media* e respondem a esses sinais aumentando a presença policial, aumentando a visibilidade das polícias para produzir esse feito tranquilizador, quase psicanalítico junto da população.

### **Considera, portanto, que as políticas públicas de segurança podem influenciar a filosofia do policiamento?**

De certa forma sim. Vejamos, quando falamos do aumento de criminalidade em 2008. É evidente que uma das respostas políticas, para além da criação da lei das armas para haver uma resposta mais firme em relação a criminalidade violenta foi haver ações sistemáticas de fiscalização de viaturas e operações policiais e essas ações eram destinadas a detetar armas ilegais. Portanto é óbvio que existe uma articulação entre o nível de decisão política e o policiamento. Vejamos: A polícia está na administração direta do Estado. Muitas vezes fala-se no Ministério da Administração Interna como sendo a tutela da PSP e da GNR. Isso não é correto. O MAI não tutela, dirige e portanto é evidente que há diretivas

e há ordens, mesmo. Essas ordens e diretivas o que não devem é atingir por exemplo processos crimes em que aí as forças de segurança atuam como órgãos de polícia criminal dependentes do MP. Portanto o Ministro não pode nem deve dar ordens sobre qualquer processo-crime que esteja atribuído à PSP. Agora orientar as políticas obviamente que sim claro que há a autonomia técnico tática das polícias. Não se deve imiscuir, por exemplo, na decisão sobre a forma de efetuar revistas ou buscas. Mas é evidente que o ministro pode dar como orientação um reforço da atividade policial para detetar armas ilegais atendendo à insegurança criada pelos crimes violentos e ao sentimento de insegurança da sociedade. A fronteira é esta.

**Considera que existe alguma diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade?**

Há. As diferenças são que o policiamento de proximidade é um policiamento que se na comunidade mas que não exige uma participação ativa da comunidade. Aquilo que a expressão “comunitário” acrescenta é a participação da própria comunidade. Um exemplo: Fala-se em policiamento de proximidade quando existe não só a presença física e constante de polícia na rua e nos bairros mas também, sobretudo, quando esses polícias desenvolvem programas junto as populações. Por exemplo de apoio a pessoas idosas que compreendem idas a habitação dessas pessoas e um apoio mais efetivo. Quando se fala de segurança comunitária e policiamento comunitário que foi desenvolvido, por exemplo, em Loures no quadro de um contrato local de segurança fala-se de uma participação da própria comunidade e de uma coresponsabilização em certo sentido da comunidade pela segurança. Em Loures no contrato local de segurança isso verificou-se porque havia ação de polícia, e a polícia tem uma ação imprescindível, mas também havia associações associadas ao CLS que contribuía para que o contrato fosse executado.

**Então os contratos locais de segurança são típicos do policiamento comunitário?**

Sim. O policiamento comunitário é uma das ideias associadas aos contratos locais de segurança.

**Qual o impacto que o projeto francês teve no panorama português?**

No que me diz respeito, nos contratos locais de segurança. Mas não só, porque existem figuras parecidas com os contratos locais de segurança também no Reino Unido. Mas a ideia dos contratos Locais de segurança de França foi muito importante para o



desenvolvimento dos contratos locais de segurança em Portugal. Penso que foi um aspeto essencial.

**E em termos daquilo que foi o policiamento de proximidade que foi implementado em Portugal?**

Em termos do policiamento de proximidade enfim pode ter havido influência de vários países mas não especialmente da França. A ideia do policiamento de proximidade foi desenvolvida muito por causa de fenómenos relacionados com o consumo e tráfico de droga, com a insegurança nas escolas, associada também ao projeto escola segura, a partir da década de 90. Claro que a França pode ter inspirado parcialmente mas não foi por influência estrangeira que o policiamento de proximidade foi desenvolvido. Foi por circunstâncias sobretudo internas.

**Quais considera ser os maiores desafios à segurança nacional portuguesa nos próximos anos?**

São desafios de várias ordens. Eu creio que vai haver uma preocupação com criminalidade violenta de massa porque havia uma criminalidade de massa menos violenta até há cerca de 15 anos mas que tem ressurgido com o uso de armas. Há muitos crimes de roubo com armas, mesmo de valores diminutos que são feitos quer com armas de fogo quer com armas brancas que criam muita insegurança. Portanto a criminalidade violenta é muito grave na perspetiva da segurança e da insegurança interna. Depois diria que nos últimos tempos tem havido uma tendência para o agravamento dos crimes de violência doméstica e de maus tratos que constituem uma certa quebra na coesão social, mas também na instituição familiar e nas instituições de acolhimento de crianças e de idosos em que a violência doméstica e os maus-tratos são uma grande preocupação sobretudo aqueles contra as mulheres que exige política de policiamento, políticas de segurança, mas também políticas de outra natureza como políticas sociais, políticas educativas para não se esquecer que, realmente, o direito penal é a ultima ratio da política criminal do Estado. Há outras políticas sociais que têm de ser seguidas.

Também, num outro plano completamente distinto, a criminalidade económica e financeira e sobretudo a corrupção e o tráfico de influências que são fenómenos muito graves na perspetiva da integridade do Estado, da imagem do Estado, da confiança dos cidadãos no Estado de Direito e na democracia e são, portanto, fenómenos em que tem de haver o aumento da capacidade de investigação e perseguição destes crimes. Não é

verdadeira a ideia que todos os políticos são corruptos mas há níveis de corrupção relativamente elevados que têm de ser baixados. Tem de haver uma ação mais eficaz dos órgãos de polícia criminal e aqui, sobretudo, da Polícia Judiciária como é óbvio.

Depois temos a preocupação do terrorismo. O terrorismo realmente é uma ameaça de outra natureza mas muito importante que não pode ser menosprezada. Nós podemos estar dez anos sem sofrer um ataque terrorista mas não podemos excluir essa possibilidade e temos de a levar muito a sério. Os mecanismos de coordenação e a troca de informações, sobretudo do SIS e da PJ no âmbito das suas competências, mas também as forças de segurança têm um papel na prevenção do terrorismo. O próprio policiamento o tem.

Ao nível de fenómenos criminais emergentes destacaria dois muito preocupantes: A criminalidade informática como o ciberterrorismo e a cibercriminalidade que são muito graves e que podem até paralisar países como se viu, por exemplo, com a Islândia. O tráfico de pessoas que pode vir a desempenhar no século XXI o papel que o tráfico de droga desempenhou até ao final do século XX.

### **Qual o papel da Polícia de Segurança Pública na identificação, geração e implementação de estratégias de segurança nacional?**

A PSP e a GNR são as polícias de proximidade. São forças de segurança e têm um efetivo muito grande com um conjunto de cerca de 35 mil homens e mulheres e, portanto, recebem os inputs da população em matéria de insegurança e criminalidade e têm uma influência muito grande na coordenação, digamos assim, dos sentimentos de segurança e insegurança. Inclusivamente os media dependem muito das forças de segurança porque as notícias que os média mais se dedicam à criminalidade são notícias que, muitas vezes, provêm das Forças e Serviços de Segurança e, portanto as Forças e Serviços de Segurança são uma espécie de barómetro da criminalidade e é evidente que influem nas políticas públicas de segurança porque estão e devem estar em contato permanente com os decisores políticos.

O Ministro da Administração Interna, por exemplo, tem obrigação de estarem contato permanente com os comandantes gerais e diretores nacionais da PSP, da GNR e do SEF. Portanto é evidente que aquilo que lhes chega das Forças e Serviços de Segurança é importantíssimo para delinear políticas públicas de segurança e para levá-las ao Conselho de Ministros.

**Considera que o referencial preventivo é mais ruinoso que o referencial preventivo?**

Bem, a questão nem se põe em termos de escolha. Se pudéssemos prevenir toda a criminalidade e evitar que houvesse crimes, preveníamos mas isso é uma utopia e portanto nos temos que prevenir e reprimir e repressão também serve para prevenir futuros crimes. Aliás, serve sobretudo para isso mas não é possível prevenir todos os crimes evidentemente.

No caso da violência doméstica, previne-se através de políticas educativas e sociais mas é impossível prevenir situações de violência doméstica completamente. Vai-se colocar um polícia em cada habitação? Portanto não é uma questão de escolha, mas é uma questão de fases do processo da ação policial.

A ação policial deve ser orientada prioritariamente para a prevenção e quando a prevenção falha há a repressão sendo que a repressão serve, também, para a prevenção de futuros crimes.

**Considera que há um suficiente diálogo e troca de ideias entre as forças policiais (nacionais e estrangeiras) para o desenvolvimento e análise de políticas públicas de segurança?**

Considero que sim. Considero que as relações entre forças e serviços de segurança e serviços de informações nacionais e estrangeiros é normalmente boa.

Às vezes melhor que no plano interno até de forma espantosa. Mas isso não é particularidade nacional. Uma vez disse-me a minha congénere inglesa da altura que era mais fácil o MI5 dar certas informações ao SIS do que dá-las ao MI6. Portanto o contacto e o diálogo entre forças e serviços de segurança nacionais e estrangeiros é fácil.

**Como caraterizaria a evolução da relação polícia-cidadão nos últimos anos?**

Eu creio que o retrato nos últimos anos tem mudado. A ideia antiga da policia do indivíduo provinciano, barrigudo, de pouca cultura com uma visão muito da segurança uma ideia um bocado injusta e caricatural está a mudar. E esta a mudar também porque na realidade os policias hoje são pessoas mais preparadas, com formação académica melhor, e portanto creio que a existe hoje em dia confiança da comunidade na polícia. É evidente que a confiança não é igual em todos os casos, como é óbvio mas tem havido um aumento da preparação e qualificação da polícia. Até porque a policia hoje é uma polícia integral. Tem atribuições de ordem pública mas também atribuições de investigação criminal, de

proteção civil, nas missões no estrangeiro. É uma polícia mais preparada, mais bem formada, mais culta, mais especializada e os cidadãos também têm mais confiança na polícia.

### **Como prevê o desenvolvimento das políticas públicas de segurança em Portugal?**

Eu creio que o desenvolvimento há de passar pelas ameaças verificadas e pelas dificuldades que existem. Há alguns objetivos obrigatórios: Aumentar e melhorar a coordenação das Forças e Serviços de Segurança, fazer a melhoria da troca de informações entre Forças e Serviços de Segurança e criar perspectivas de cooperação e ação conjunta mais eficazes, porque há incidentes em que é necessário reunir vários serviços e forças e aumentar a preparação para enfrentar certos fenómenos criminais específicos que são muito complexos e difíceis de combater. Refiro-me sobretudo à criminalidade económica e financeira e a fenómenos de corrupção e tráfico de influências. É muito difícil de investigá-los e é preciso aumentar a preparação nesse âmbito.

Na criminalidade informática também é necessário aumentar a capacidade de resposta a esses fenómenos. Na criminalidade transnacional não só na questão do tráfico de droga, mas também agora no tráfico de pessoas e também o de armas. São fenómenos complexos em que temos de aumentar a preparação das policiais e capacidade de investigação também. Ao mesmo tempo não se pode descurar os fenómenos tradicionais de criminalidade violenta, de violência doméstica e de maus tratos bem como a criminalidade contra o património, porque isso tem de continuar a ser gerido.

### **Se tivesse de definir em termos de prioridade a próxima política pública de segurança a implementar, qual seria?**

Se tivesse de definir objetivos a medio prazo, aumentar a coordenação, sim. Aumentar a troca de informação e aumentar a especialização dos órgãos de polícia criminal de competência reservada ou específica como a Polícia Judiciária para investigar os fenómenos criminais mais complexos.

## **Entrevista ao Superintendente-Chefe Paulo Jorge Valente Gomes**

**Entrevistado:** Paulo Jorge Valente Gomes

**Local:** Paris

**Data:** 25 de janeiro de 2016

**Posto:** Superintendente-Chefe da Polícia de Segurança Pública

**Cargo:** Oficial de ligação do Ministério do Administração Interna na Embaixada de Portugal em Paris, França

**Habilitações literárias:** Mestre em Direito e Gestão da Segurança (Universidade de Lyon, França)

### **Como entende as políticas públicas de segurança no que diz respeito à segurança objetiva e subjetiva?**

As “políticas públicas”, na definição que nos é dada por Hogwood e Gunn, envolvem o comportamento e as intenções, a omissão e a ação. Têm uma componente subjetiva e objetiva e, desse modo, uma implicação, direta ou indireta, sobre a segurança objetiva e o sentimento de segurança. A “política pública de segurança” compreende uma sequência de medidas e ações, desenvolvidas pelo Estado, mas com a participação de atores privados, dirigidas à prossecução de um conjunto de finalidades – garantir o normal funcionamento das instituições democráticas, assegurar o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade – contra determinadas ameaças e perigos - a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo, mas também, como hoje em dia é reconhecido, os acidentes e as crises, e, em menor grau, as incivilidades, que geram uma insegurança difusa mas muito real, quando proliferam num bairro ou comunidade. Deste modo, as políticas públicas de segurança, para responderem, de forma eficaz, a problemas objetivamente identificados numa dada comunidade e território, devem ter em devida consideração não apenas essa vertente objetiva mas também o sentimento de insegurança que se propõem atenuar. Por isso é importante que, na definição das medidas e ações a implementar, um dos indicadores e metas a prever seja a redução do sentimento de insegurança.

### **Qual o paradigma que se aproxima no que concerne as políticas públicas de segurança?**

Sem prejuízo de uma regulação e apoio financeiro a nível nacional, as políticas públicas de segurança devem cada vez mais enveredar por um paradigma de governança local, que tenha em conta os problemas locais, os atores (públicos e privados) e as energias locais, de modo a coresponsabilizar todos os atores relevantes pela identificação do problema objetivo ou subjetivo de segurança, dos meios e processos a empregar e dos objetivos a atingir.

### **Como é que equaciona a relação entre as políticas públicas de segurança e a filosofia do policiamento?**

As políticas públicas de segurança elegem e permitem a aplicação prática de uma determinada filosofia de policiamento. Por exemplo, no nosso país, o período pós-1995-2005 caracteriza-se pela conceção e implementação de medidas e ações políticas de cariz estrutural e estruturante, podendo, pela primeira vez, falar-se na existência de políticas públicas de segurança. Neste quadro, pela filosofia subjacente e pelo seu carácter inovador, teve particular destaque o novo programa integrado de policiamento de proximidade, que compreendia diversos projetos especiais de prevenção criminal dirigidos a grupos sociais mais vulneráveis (crianças, idosos e mulheres), concebidos e coordenados a nível central: Programa Escola Segura, Programa Idosos em Segurança, Programa Comércio Seguro, etc..

### **Considera que existe alguma diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade?**

A principal diferença entre ambos os modelos de policiamento decorre da sua diferente origem histórica e cultural. No primeiro caso, próprio das sociedades anglo-saxónicas, a ação da polícia envolve a comunidade local de forma mais ativa, numa lógica de paridade, tendo por base a ideia de que a Polícia emana da sociedade e existe para a servir, devendo assim afinar as suas prioridades de acordo com as expetativas e necessidades de segurança da comunidade. No segundo caso, próprio das sociedades do continente europeu, em que o Estado criou a Polícia e a coloca essencialmente ao seu serviço para prosseguir o interesse público, a Polícia tem necessidade de se «aproximar» da população para prevenir e combater a criminalidade e ao sentimento de insegurança, e ganhar assim em legitimidade, mas a relação de paridade, de coresponsabilização e de

envolvimento da comunidade no trabalho da Polícia não é tão forte como no modelo comunitário.

### **Qual o impacto que o projeto francês teve no panorama português?**

O exemplo francês de políticas públicas de segurança assentes numa filosofia de policiamento de proximidade teve o seu impacto no nosso país sobretudo desde meados dos anos 90 do século passado, em sucessivos programas de governo que contemplam diversas medidas e ações políticas de cariz estrutural e estruturante. Como referido em 3., foram criados vários programas setoriais e especiais de prevenção criminal e integrados no que viria a ser posteriormente designado o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP), através dos quais a Polícia se foi aproximando cada vez mais das reais necessidades de segurança das populações locais, sobretudo dos grupos sociais mais vulneráveis, na linha do modelo de policiamento de proximidade que a França vinha desenvolvendo nessa década. Na mesma linha, foram celebrados e implementados diversos contratos locais de segurança e identificados territórios suscetíveis de uma discriminação positiva (bairros problemáticos e bairros/zonas de intervenção prioritária).

### **Quais considera ser os maiores desafios à segurança nacional portuguesa nos próximos anos?**

Os maiores desafios à segurança nacional portuguesa, assim como para toda a Europa, nos próximos anos, são o terrorismo islamista radical e as migrações. Porque são fenómenos de dimensão internacional, ambos devem ser abordados a uma escala europeia e internacional. Onde, a necessidade de uma cada vez maior articulação e complementaridade entre a tradicional vertente da segurança interna portuguesa e a vertente da segurança interna europeia. Direta ou indiretamente associados a estes dois grandes desafios, podemos identificar os diferentes tráficos e a criminalidade organizada transnacional, que representam outros tantos desafios de monta para a segurança nacional, europeia e internacional.

### **Qual o papel da PSP na identificação, geração e implementação de estratégias de segurança nacional?**

A PSP, enquanto força de segurança de competência genérica, de implantação metropolitana e de vocação internacional, desempenha um papel cada vez mais incontornável e decisivo na conceção e implementação de estratégias de segurança

nacional, cobrindo um vasto espectro de missões que vão da polícia preventiva ao contraterrorismo.

**Considera que o referencial preventivo é mais ruinoso que o referencial repressivo?**

Ambos os referenciais se complementam e são interdependentes, sendo que o preventivo é menos oneroso, em termos de custos financeiros e pessoais, mas produz efeitos menos tangíveis e de mais longo prazo, sendo por isso mais difícil de fazer passar, sobretudo em períodos de crise global como o que atravessamos, em que é necessário mostrar resultados objetivos num ciclo curto, de modo a reforçar o sentimento de segurança das pessoas.

**Considera que há um suficiente diálogo e troca de ideias entre as forças policiais (nacionais e estrangeiras) para o desenvolvimento e análise de políticas públicas de segurança?**

O diálogo existe entre as forças policiais nacionais e estrangeiras, nomeadamente através dos canais de cooperação policial interna, europeia e internacional. Mas esse diálogo deve ser intensificado e agilizado, sobretudo em matéria de troca de informações policiais e de segurança e de intercâmbio de boas práticas em diversos domínios, por forma a antecipar perigos e riscos, em vez de uma mera resposta a incidentes.

**Como caracterizaria a evolução da relação polícia-cidadão nos últimos anos?**

A evolução da relação polícia-cidadão tem sido muito positiva. Os níveis de confiança, de aceitação e de legitimação da ação policial junto da comunidade têm melhorado ao longo das últimas duas décadas, não só em virtude de uma filosofia de proximidade mas também de uma política de comunicação e da massificação das redes sociais, que tornam a Polícia mais transparente e mais sujeita ao escrutínio da opinião pública.

**Como prevê o desenvolvimento das políticas públicas de segurança em Portugal?**

Prevejo que as políticas públicas de segurança avancem no sentido de uma maior integração entre o fator humano e o fator tecnológico. O policiamento de proximidade tem características insubstituíveis como a presença, a visibilidade e o contacto interpessoal, mas a gestão de um número cada vez maior de dados e informação num tempo cada vez mais curto para responder eficazmente a novos riscos, requer um uso cada vez mais intensivo das novas tecnologias ao serviço da segurança. O importante é manter o



equilíbrio entre o fator humano e o fator tecnológico, sem esquecer que a Polícia é feita por pessoas e para as pessoas.

**Quais os desafios que França enfrenta que podem vir a estar na génese de novas políticas públicas de segurança?**

Na linha do que respondi em 6., a França, como país situado no centro da Europa e com um passado de potência colonizadora, enfrenta e continuará a enfrentar os desafios da radicalização e do terrorismo de inspiração islamista, da crise migratória e das desigualdades sociais, impondo os valores da República: Liberdade, Igualdade e Fraternidade.

**Qual acha que foi a perceção dos cidadãos relativamente às medidas de prevenção e aproximação (como os contratos locais de segurança, os contratos urbanos de coesão social e a institucionalização do policiamento de proximidade)?**

A falta de consolidação das políticas públicas de segurança, que têm variado um pouco ao sabor dos diferentes ciclos político-eleitorais, levou a que a perceção dos cidadãos seja a de que se trata de medidas de cariz eminentemente político, quando deveriam ser parte de uma política de regime, evoluindo independentemente daqueles ciclos curtos. Este fenómeno ocorreu em Portugal, como em Espanha ou França, entre outros. O caso do MIPP constitui uma exceção a estas permanentes mudanças conjunturais, porque foi incorporado pela PSP como elemento central da sua filosofia de atuação.

**Considera que o contratualismo da segurança teve o efeito desejado em França?**

Em linha com o que referi em 14., os contratos locais de segurança e o policiamento de proximidade foram demasiado colados à política de segurança dos Executivos de esquerda, tendo por isso sido abandonados durante o mandato do Presidente Nicolas Sarkozy (2007-2014), não tendo sido sequer recuperados no atual mandato do presidente socialista François Hollande. Continuam a existir alguns contratos locais de segurança e subsistem algumas estruturas de coordenação a nível local, mas assentes sobretudo na iniciativa e empenhamento pessoal deste ou daquele autarca.

## **Entrevista ao Intendente José Joaquim Antunes Fernandes**

**Entrevistado:** José Joaquim Antunes Fernandes

**Local:** Lisboa

**Data:** 07 de dezembro de 2015

**Posto:** Intendente da Polícia de Segurança Pública

**Cargo:** Vogal do Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

**Habilitações literárias:** Doutor em Ciências Sociais – Ciência Política (ISCSP).

### **Como entende as políticas públicas de segurança no que diz respeito à segurança objetiva e subjetiva?**

A preocupação com a criminalidade e sua ampliação vem ocupando hoje, seja nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, um lugar central nos discursos social e político. Assim, de um modo geral, a preocupação com a criminalidade desdobra-se no sentimento de medo e de insegurança, exigindo que a resposta a estes fenómenos seja feita no quadro de uma resposta social e política mais ampla.

O estudo do sentimento de insegurança, porém, obriga a uma delimitação do espaço difuso em que este se movimenta, pois quando se fala em sentimento de insegurança é necessário ter presente que nos podemos estar a referir a múltiplas interpretações, dado que se trata de um tema complexo e de difícil mensuração, implicando também uma forte subjetividade. É necessário o desenvolvimento de políticas públicas de segurança (objetivas) que tragam luz à questão da insegurança objetiva e à insegurança subjetiva das pessoas. A insegurança objetiva e a insegurança subjetiva complementam a preocupação com a ordem e o medo, pois a insegurança objetiva é aquela despertada por motivos pontuais, ou seja, vividos ou observados pelas pessoas e a subjetiva baseia-se nas representações e nos sentimentos das mesmas pessoas. Uma, sem a outra, não existe.

### **Qual o paradigma que se aproxima no que concerne as políticas públicas de segurança?**

A tendência crescente da metodologia multidimensional, na abordagem do problema da Segurança na contemporaneidade, deverá marcar o paradigma das políticas públicas de segurança no futuro. Esta mudança é naturalmente lenta, pois muitas vezes colide com certas visões de mundo, ainda muito centradas nas instituições policiais. A implementação

das políticas de segurança, identificando as políticas sociais, deve destacar o papel das (várias) políticas setoriais na construção de uma “nova” Política de Segurança.

**Como é que equaciona a relação entre as políticas públicas de segurança e a filosofia do policiamento?**

As políticas públicas de segurança, quaisquer que sejam, têm de ajudar a alcançar a satisfação do público com o desempenho das funções de polícia, sem esquecer, porém, a partilha da responsabilidade com a comunidade. Importante, também, o reforço da legitimidade indispensável aos sistemas de poder democrático. Para atingir estes objetivos, não há um modelo único, mas sim uma diversidade de estratégias com vista à promoção da aproximação entre a polícia e os cidadãos.

**Considera que existe alguma diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade?**

Como sabido, em Inglaterra, há uma tradição de base comunitária, que remonta ao surgimento da London Metropolitan Police no séc. XIX, mesmo que a partir do final dos anos 70 do séc. XX o aparelho policial tenha procedido à introdução de alguns princípios de base comunitária. Na Europa continental diversos serviços policiais foram assimilando aquela filosofia, embora com variações importantes, em relação ao mundo anglo-saxónico, nomeadamente em França, em que o policiamento de proximidade foi visto como uma forma mais eficaz de lutar contra a pequena e média criminalidade, que afetava principalmente as áreas urbanas. Contudo, pese embora as pequenas diferenças, julgo que não será possível eleger grandes diferenças entre estes dois modelos.

**Qual o impacto que o projeto francês teve no panorama português?**

O impacto foi muito elevado. Basta lembrar que o MIPP foi claramente influenciado pelo projeto referido

**Quais considera ser os maiores desafios à segurança nacional portuguesa nos próximos anos?**

Uma das características marcantes dos nossos tempos, e principalmente dos futuros, é o da incerteza. Esta, no entanto, não pode ser colocada como um impedimento para a previsão e antecipação, mas, antes, deve constituir um estímulo a novas formas de

prestação da segurança, partindo-se da incerteza para a construção e uma base de ação. Os principais problemas terão como epicentro, entre outros, os seguintes:

- O envelhecimento e a mudança da composição da estrutura social;
- A capacidade de conciliar a presencialidade com as tecnologias (que vão ocupar com toda a certeza um papel principal na segurança pública); - A Diversidade, incerteza e imprevisibilidade.

**Qual o papel da PSP na identificação, geração e implementação de estratégias de segurança nacional?**

A PSP não tem a possibilidade de mudar o ambiente social de forma a que o comportamento humano esteja mais de acordo com os seus interesses, impõe-se, deste modo, é tentar analisar que práticas culturais se esperam no futuro e qual o contexto previsível de atuação das Forças de Segurança. Se formos capazes de estudar e consequentemente anteciparmo-nos o que espera a PSP no futuro, se conseguirmos observar as tendências (demográficas, económicas, sociais, culturais, etc.), e se soubermos que a mudança nos obriga a prever e a antecipar, então será mais fácil e poderemos adotar um plano de ação e tornar alcançável a ordem e segurança pública.

**Considera que o referencial preventivo é mais ruinoso que o referencial repressivo?**

O referencial preventivo é, na minha opinião, claramente preferível ao referencial repressivo (atuar reativamente é sempre muito mais difícil).

**Considera que há um suficiente diálogo e troca de ideias e diálogo entre as forças policiais (nacionais e estrangeiras) para o desenvolvimento e análise de políticas públicas de segurança?**

O facto de Portugal pertencer à União Europeia e por todos os fenómenos que estão a “sacudir” o Mundo e a Europa, essa troca de ideias e diálogo, para além de ser necessário é, absolutamente, inevitável.

**Como caracterizaria a evolução da relação polícia-cidadão nos últimos anos?**

Ultrapassado há muito o processo de transição democrático do nosso país, também as forças de segurança se emanciparam de uma carga depreciativa que lhes estava associada, referente ainda ao regime político anterior. A reorganização das forças de segurança, a que

o novo sistema político obrigou, conduziu a uma polícia sociologicamente diferente, para melhor – também na relação polícia-cidadão.

### **Como prevê o desenvolvimento das políticas públicas de segurança em Portugal?**

As crises, e os seus efeitos desestabilizadores representam um desafio à lógica da segurança, até porque se alteraram por força de fenómenos recentes – globalização, tecnologia, interdependência financeira sistémica. O tempo globalizado é, porém, ameaçador e parece capaz de destruir o potencial de organização político e cultural, razão pela qual as políticas públicas de segurança têm de ser pensadas para um tempo que está a ser “vergastado” por vários fatores que colocam em crise um dos principais fins do Estado – a segurança.

## **Entrevista ao Superintendente-Chefe José Ferreira de Oliveira**

**Entrevistado:** José Ferreira de Oliveira

**Local:** Lisboa

**Data:** 26 de janeiro de 2016

**Posto:** Superintendente-Chefe da Polícia de Segurança Pública

**Cargo:** Diretor Nacional Adjunto da Polícia de Segurança Pública para a Unidade Orgânica dos Recursos Humanos

**Habilitações literárias:** Mestre em Políticas Públicas (ISCTE)

### **Como entende as políticas públicas de segurança no que diz respeito à segurança objetiva e subjetiva?**

As políticas públicas de segurança são medidas determinadas pelo poder político. São emanadas pelo poder político e dirigidas, em parte, pelo poder político e que incidem na área da segurança, especialmente na dimensão preventiva. Falo especialmente dos programas Escola Segura, Segurança a Idosos, Comércio Seguro e por aí fora que visam efetivamente contribuir para a diminuição do sentimento de insegurança nessa dimensão subjetiva que a pergunta refere mas também na dimensão objetiva.

A presença de elementos policiais no terreno, por exemplo, na execução dessa política pública significa, também, segurança objetiva (diminuição de crimes que possam ocorrer e que a presença de polícias na rua dissuade e evita).

### **Qual o paradigma que se aproxima no que concerne as políticas públicas de segurança?**

Há pouco referi o exemplo da Escola Segura, mas a política pública não é só isso. A política pública de segurança passa, por exemplo, pela definição de uma estratégia. Por exemplo: há cerca de 6 meses foi publicada a estratégia nacional contra o terrorismo, bem como a estratégia contra a violência doméstica. Estas estratégias são, na realidade, políticas públicas de segurança. Não são aquelas políticas públicas de segurança que eu mencionei inicialmente. Estas têm uma dimensão diferentes, dado que visam a definição de uma estratégia política e após isso, a atribuição de recursos e meios para que essa política pública se desenvolva no quadro das instituições, das forças de segurança e não só.

Uma política pública de segurança, em geral, não abarca apenas a dimensão da polícia, encerra também outras dimensões e instituições quer públicas quer privadas. Por exemplo as misericórdias, na dimensão mais privada, as coletividades, as empresas.

Por isso a política pública é algo extremamente amplo, que tem que ter uma direção política forte de modo a ser bem conduzida, porque tem vários atores. É aí que entram os mediadores políticos que, no caso da segurança, é a Ministra da Administração Interna.

### **Como é que equaciona a relação entre políticas públicas de segurança e a filosofia do policiamento?**

Qualquer política pública é criada em função do seu agendamento político. O poder político entende que há um problema e cria uma solução para responder a esse problema. E quem tem os problemas? São as pessoas, são as comunidades, são os grupos, nomeadamente os grupos mais desprotegidos.

Digamos que uma política desta natureza tem de seguir uma filosofia. No caso da segurança, uma filosofia que vá de encontro aos problemas das pessoas e a melhor filosofia, no meu ponto de vista, a mais adequada para responder os problemas das pessoas é o designado policiamento de proximidade ou policiamento comunitário. Por isso uma coisa, no caso da segurança, está ligada à outra e é importante que assim seja.

### **Considera que existe alguma diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento de proximidade?**

Não. Sou dos que entendo que é apenas uma mera conceção. São noções que se equivalem e que os franceses optam por *proximité* e nós também adotamos esse modelo de proximidade. Os anglo-saxónicos usam o *community policing*, e daí o policiamento comunitário, mas para mim a filosofia inerente ao modelo é a mesma. Já depois as ações no terreno podem ser diferentes em função da cultura do próprio povo, em função da forma como a polícia funciona.

### **Qual o impacto que o projeto francês teve no panorama português?**

Não sei se o projeto francês que foi implementado, sobretudo, em 2000, pelo governo socialista, de então, teve grande impacto em Portugal. O que sei é que nós, em Portugal, falando no caso da PSP, ao criarmos um modelo de policiamento de proximidade, seguimos a mesma filosofia que os franceses adotaram, na altura, que foi nem mais nem menos a filosofia e os autores anglo-saxónicos. Nós, na realidade, se formos à Norma de

Execução Permanente que define o que é o policiamento de proximidade em Portugal, as ideias e as ações são idênticas a qualquer modelo desta natureza. Depois no terreno as ações são distintas.

### **São distintas em que sentido?**

Porque tem que ver com o tipo de resposta aos problemas sociais e aos problemas da criminalidade que são diferentes de país para país. Em França existe um grave problema de violência urbana que passou para o estágio do terrorismo. Por isso as ações de policiamento de proximidade em França têm de ser distintas das que temos em Portugal. Embora nós tenhamos alguns fenómenos de violência em Portugal, o seu nível é completamente distinto do francês. Nos nossos bairros sensíveis temos condições, em geral, para desenvolver um tipo de policiamento de proximidade com uma função essencialmente preventiva, mas que também visa recolher informações sobre a forma como os grupos se articulam nos bairros.

### **Quais considera ser os maiores desafios à segurança nacional portuguesa nos próximos anos?**

É diminuir ou manter os níveis de crime que temos conseguido estabilizar nos últimos anos. É preciso ver que nos últimos oito anos o crime tem vindo a descer.

Conseguir assegurar um nível de coesão social que é manifesto em Portugal.

Nós felizmente somos uma sociedade pacificada. A própria Polícia tem sabido agir de forma a não provocar mais conflitos, isto é, temos sido uma força apaziguadora. Por isso eu acho que devemos manter e se possível reduzir o crime e o estar atentos às ameaças deste novo terrorismo internacional.

### **Qual é na sua opinião o papel da PSP na identificação, geração e implementação de estratégias de segurança nacional?**

É fundamental. Nós somos a polícia urbana mais importante de Portugal. Estamos presentes nas grandes cidades e temos as vertentes da investigação, da ordem pública e da segurança pública. Por isso somos um ator estratégico fundamental e nuclear para qualquer projeto ao nível da segurança pública/nacional.



**Considera que o referencial preventivo é mais ruinoso que o referencial repressivo?**

Não. O referencial preventivo é fundamental. É, para mim, nas políticas públicas, o primeiro referencial. É aquele que qualquer política pública deve visar: evitar o crime e as desordens. Isso é a primeira preocupação e objetivo, na minha opinião, de qualquer política pública de segurança, sendo certo que a componente repressiva também tem uma função preventiva. Se, no domínio da investigação criminal, conseguirmos recolher prova no sentido de conseguir saber os atores dos atos criminosos os responsabilizar, essa ação tem claramente uma natureza repressiva, mas uma natureza também preventiva.

**Considera que há um suficiente diálogo e troca de ideias entre as Forças Policiais (nacionais e estrangeiras) para o desenvolvimento e análise das políticas públicas de segurança?**

Não. Penso que não. As políticas públicas estão situadas a um nível político, no entanto são executadas ao nível das forças de segurança. Embora as políticas públicas sigam modelos estrangeiros, não há propriamente uma troca de informação entre as polícias que seja sistemática no sentido de formular novas políticas públicas.

A PSP, nos últimos anos, tem tido, por exemplo, com o Corpo Nacional de Polícia espanhol excelentes relações de cooperação, ao nível da troca de informação e partilha de formação que permite, de certa forma, chegar aí. É um caminho que não se faz apenas a nível político, mas faz-se, sobretudo, por ações concretas, como é o caso. Mas não há uma partilha sistemática de informação a esse nível.

Nós temos, verdade seja dita, ao nível das instâncias europeias, formação no âmbito do CEPOL que permite a partilha de conhecimento e de investigação científica. Por exemplo, o projeto GODIAC sobre o estudo do movimento manifestante em vários países da união europeia no sentido da melhoria da ação policial é um bom exemplo de cooperação multilateral.

**Como caracteriza a evolução da relação polícia-cidadão nos últimos anos?**

A relação tem melhorado consideravelmente e isso é manifesto. Fazendo uma análise ao inquérito do European Social Survey, que é feito de 2 em 2 anos aos cidadãos da União Europeia, é manifesto que a população tem mais confiança na polícia agora do que tinha há 20 anos. Os níveis de confiança na polícia em Portugal têm aumentado e estão mais altos do que há 20 anos. Os inquéritos da European Social Survey permitem tirar objetivamente essa ilação.

Não nos podemos esquecer que os *mass media* tem objetivos específicos. Cada um dos jornais tem um objetivo específico e não é por aí que podemos tirar a ilação sobre a opinião do povo sobre a ação da polícia, nem sobre a confiança que tem na polícia.

Mas creio que esse inquérito nos dá razões para estarmos satisfeitos embora tenhamos de melhorar sempre.

### **Como prevê o desenvolvimento das políticas públicas de segurança em Portugal?**

Eu prevejo o desenvolvimento necessariamente no sentido de deixarem de ser políticas meramente segmentadas como é a Escola Segura ou a Segurança a Idosos para serem mais globais. Falando por exemplo da Estratégia de Combate ao Terrorismo que visa várias entidades e instituições.

Assim como a Estratégia de Prevenção da Violência Doméstica, que é uma política pública integrada que ultrapassa a dimensão da Escola Segura e de outro tipo de políticas. Por isso, do meu ponto de vista, o desenvolvimento será para conceber políticas mais integradas que abarquem não só as polícias, mas também outras entidades públicas e privadas e com uma dimensão sobretudo nacional. Mas esse desenvolvimento depende muito dos políticos que tivermos no MAI bem como dos meios alocados para desenvolver essas políticas, sobretudo os meios financeiros.

